Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG

RELATÓRIO DE AIR PRELIMINAR

Data: 16/10/2026 **Área: GRP/SRG**	**Versão: 2.0 — preliminar**
Palavras-chave: Serviços portuários; Cestas de serviços; Terminais de contêineres; Tabelas de preços; Transparência; Comparabilidade; Sobreposição de cobranças; Regulação portuária.	Processo de referência: 50300.025205/2025-58
Assunto: Agenda Regulatória 2025–2028, Tema 3.10 — Definição dos serviços e das responsabilidades dos terminais portuários de contêineres por cargas sujeitas a trânsito aduaneiro ou submetidas a desembaraço aduaneiro na modalidade de despacho sobre águas e temas correlatos.	

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nas últimas duas décadas, a regulação dos serviços prestados pelos terminais portuários de contêineres às cargas de importação evoluiu de respostas construídas para controvérsias específicas para um conjunto mais abrangente de normas, conceitos e mecanismos de transparência. Esse processo de amadurecimento teve como eixo inicial a delimitação do *Box Rate* e do THC, além das condições aplicáveis à prestação e à cobrança do Serviço de Segregação e Entrega, especialmente nas operações de transferência para recintos alfandegados independentes. Outros conflitos concretos como inspeção não invasiva, a segurança portuária, a guarda provisória, a armazenagem e as movimentações adicionais permitiram formar referências regulatórias importantes, mas também revelaram um problema mais amplo: nem sempre é possível identificar, com suficiente clareza, o que integra cada cesta de serviços, quem deve remunerá-la e em que condições sua cobrança pode ocorrer separadamente, desconectada de uma cesta de serviços.

Foi nesse contexto que o Tema 3.10 da Agenda Regulatória 2025–2028 deixou de se limitar à revisão de uma rubrica específica. O trabalho passou a examinar a forma como os serviços portuários são organizados, apresentados e cobrados no mercado de contêineres. Essa delimitação decorreu da percepção de que controvérsias tratadas sob diferentes denominações frequentemente apresentam a mesma origem: a ausência de critérios suficientemente claros para definir as atividades compreendidas em cada cesta e distingui-las de prestações adicionais.

A questão central pode ser formulada de maneira direta: como assegurar que o usuário compreenda o serviço pelo qual está pagando, reconheça quais atividades estão incluídas na cobrança e consiga compará-la com as condições oferecidas por outros terminais, sem eliminar a flexibilidade necessária ao funcionamento do setor? A resposta exige conciliar transparência e segurança jurídica com liberdade comercial, diversidade operacional e capacidade de inovação.

A elaboração desta Análise de Impacto Regulatório foi conduzida pelo Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de Serviço nº 8/2026. O estudo reuniu evidências normativas, econômicas, operacionais e institucionais. Foram examinadas tabelas públicas de preços, processos administrativos, decisões da Antaq e manifestações de órgãos de controle e de defesa da concorrência. O Grupo também realizou reuniões com agentes do setor, visitas técnicas e oficina de AIR destinada a construir o problema regulatório, suas causas, os objetivos da intervenção e as alternativas posteriormente avaliadas.

Esse processo permitiu aproximar a análise da realidade das operações. As visitas e reuniões mostraram que a movimentação de um contêiner não segue um percurso único. A trajetória da carga varia conforme o regime aduaneiro, o destino indicado, a necessidade de inspeção e as condições operacionais de cada instalação. Alterações introduzidas pelo Portal Único de Comércio Exterior, pela Declaração Única de Importação e por procedimentos como o despacho sobre águas também vêm modificando os marcos de liberação, retirada e permanência da carga nos terminais.

Essa diversidade não impede a regulação, mas exige que ela seja construída a partir do fato gerador dos serviços, e não apenas dos nomes utilizados nas tabelas. O mesmo serviço pode aparecer sob denominações distintas, enquanto uma única rubrica pode reunir atividades diferentes. Há, ainda, o risco oposto: uma operação que poderia ser compreendida como prestação única pode ser excessivamente fragmentada, dando origem a cobranças sucessivas por etapas instrumentais. O desafio regulatório está, portanto, na definição de uma granularidade adequada para as cestas.

A comparação das tabelas públicas de 18 terminais confirmou essa dificuldade. Foram encontradas diferenças relevantes na denominação das rubricas, nas atividades compreendidas, nas unidades de cobrança e nos marcos de início e término dos períodos. Em muitos casos, não foi possível afirmar, apenas a partir das informações publicadas, se duas cobranças correspondiam ao mesmo serviço ou se um valor mais elevado decorria de conteúdo adicional. Isso reduz a capacidade de comparação dos usuários e dificulta a atuação regulatória sobre possíveis sobreposições ou excessos de cobrança.

A Resolução Antaq nº 109/2023 representou avanço ao organizar os serviços em grupos e ampliar os deveres de informação. A norma adotou como referência os serviços inerentes, complementares, acessórios e diversos, além de instituir a Simulação Eletrônica de Preços das Operações Portuárias. A opção por uma estrutura facultativa preservou a autonomia dos terminais, mas não foi suficiente para produzir a convergência esperada. As tabelas continuam a apresentar diferenças que impedem a comparação direta de prestações equivalentes, e a ferramenta de simulação, embora útil para estimar o custo global, não resolve integralmente a identificação das atividades compreendidas em cada rubrica.

A experiência internacional revelou diferentes graus de intervenção. Estados Unidos e União Europeia adotam modelos mais flexíveis, sem nomenclatura ou tabela uniforme. A China utiliza catálogo nacional e delimita as atividades compreendidas na cesta principal, enquanto as instalações de Puerto Nuevo, na Argentina, seguem estrutura tarifária homogênea, com menor fragmentação das cobranças. Apesar das diferenças, os modelos indicam que a transparência depende de informações que permitam reconhecer o conteúdo e os limites de cada serviço.

O exame da trajetória regulatória demonstrou que a Antaq avançou progressivamente na definição das cestas. A Resolução nº 2.389/2012 estabeleceu parâmetros gerais para o *Box Rate* e para os serviços posteriores à pilha. A RN nº 34/2019 reconheceu e disciplinou o SSE. A Resolução nº 72/2022 consolidou essa disciplina, enquanto a Resolução nº 109/2023 procurou organizar as demais rubricas e melhorar a transparência das tabelas. O percurso revela uma evolução institucional, mas também mostra que a identificação nominal dos serviços não basta quando permanecem indefinidos seu fato gerador, sua abrangência e o responsável pela remuneração.

A atuação de outras instituições contribuiu para esse desenvolvimento. O Cade e os órgãos de advocacia da concorrência, inclusive a Secretaria de Acompanhamento Econômico, chamaram atenção para a dependência dos agentes que necessitam retirar cargas mantidas sob a guarda dos terminais e para o risco de elevação dos custos dos concorrentes situados a jusante. O Memorando de Entendimentos celebrado entre Antaq e Cade permitiu compatibilizar essas perspectivas ao reconhecer que a previsão regulatória de um serviço não afasta o controle concorrencial de cobranças concretas, assim como a possibilidade de abuso não torna ilícita, de forma geral, a remuneração de uma prestação efetivamente realizada.

O Tribunal de Contas da União examinou, especialmente, as cobranças relacionadas ao fluxo de importação e aos serviços realizados após a colocação do contêiner na pilha. Suas deliberações estimularam o aperfeiçoamento da regulação e a explicitação das atividades realizadas enquanto a carga permanece sob responsabilidade do terminal primário. A controvérsia sobre os limites desse controle chegou ao Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a competência técnica e regulatória da Antaq para

definir a solução geral aplicável ao SSE, sem afastar o controle externo, concorrencial ou judicial exercido nos limites das atribuições de cada instituição.

Os casos administrativos relativos à inspeção não invasiva, ao ISPS *Code*, à guarda provisória, à rotulagem de cargas perigosas, ao primeiro período de armazenagem e às movimentações acessórias reforçam a mesma conclusão. Embora tenham surgido em processos distintos e recebido respostas construídas conforme as particularidades de cada situação, todos envolvem perguntas semelhantes: qual fato desencadeia a prestação, quais atividades estão compreendidas, a quem o serviço é prestado, quem é o responsável pelo seu pagamento e se sua cobrança já se encontra absorvida por outra cesta. Por essa razão, os casos concretos oferecem evidências relevantes, mas não dispensam a formulação de critérios gerais aplicáveis de maneira coerente às diferentes rubricas.

A classificação regulatória das cestas e o enquadramento tributário das operações pertencem a planos jurídicos distintos. A inclusão de uma atividade no *Box Rate*, no SSE ou em outra cesta não altera, por si só, o fato jurídico tributário, nem produz automaticamente perda de arrecadação ou modificação dos créditos. A reforma tributária reforça essa distinção ao diferenciar fornecedor, adquirente, destinatário e responsável pelo pagamento. Eventuais efeitos fiscais dependerão de mudança material na contratação, na execução ou no faturamento dos serviços. Ao tornar mais claros o conteúdo das cestas e os agentes envolvidos, a revisão regulatória pode, inclusive, facilitar a correta documentação das operações e reduzir incertezas, preservadas as competências das autoridades tributárias.

A partir dessas evidências, a AIR consolidou a seguinte definição do problema regulatório: *"Risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres"*. O problema não decorre apenas da falta de informação, mas da dificuldade de reconhecer prestações equivalentes, delimitar seus conteúdos e verificar se uma atividade já foi remunerada em outra relação.

A investigação das causas apontou três eixos principais. O primeiro é a insuficiência dos parâmetros regulatórios para caracterizar os serviços e as rubricas. O segundo é a proliferação de denominações e a falta de padronização das informações. O terceiro decorre da própria estrutura do mercado: em determinadas etapas, o usuário dispõe de reduzida capacidade de escolha e pode não conseguir substituir o prestador depois que a carga ingressa no terminal.

As consequências alcançam usuários, terminais e a própria Agência. Para os usuários, a dificuldade de comparação reduz a previsibilidade dos custos e pode favorecer sobreposições. Para os terminais, a ausência de referências comuns aumenta a insegurança sobre o enquadramento das cobranças e a possibilidade de tratamentos divergentes. Para a Antaq, a fragmentação dificulta o acompanhamento dos preços, a identificação de práticas inadequadas e a construção de respostas uniformes. Tudo isso converge para a proliferação de demandas judiciais e consequente ampliação da insegurança jurídica no setor portuário.

O objetivo geral da intervenção é ampliar a clareza, a previsibilidade e a comparabilidade das cobranças, assegurando correspondência verificável entre o valor exigido e o serviço efetivamente prestado. Isso não significa uniformizar operações ou substituir a liberdade comercial por controle geral de preços. Significa permitir que diferenças de valor sejam explicadas por diferenças reais de conteúdo, qualidade ou condições de prestação.

As alternativas regulatórias foram construídas a partir desse objetivo. Elas variam quanto à intensidade da padronização, ao caráter taxativo ou não dos serviços e à participação prévia da Antaq no reconhecimento de novas prestações. Também foram avaliadas alternativas de desregulamentação, que apresentaram desempenho inferior por ampliarem a liberdade comercial sem oferecer resposta suficiente às assimetrias de informação e às dificuldades de comparação identificadas.

A análise multicritério considerou cinco critérios. A redução de conflitos recebeu peso de 39,8%; a contribuição para a modicidade e o controle de cobranças excessivas, 28,8%; a eficiência logística, 18,2%; a transparência e a comparabilidade, 8,8%; e a intensidade da intervenção regulatória, 4,3%. Esses pesos refletem a compreensão de que o principal resultado esperado não é a padronização por si mesma, mas a redução das controvérsias e dos custos decorrentes da indefinição das cestas.

Duas alternativas apresentaram desempenho praticamente equivalente. A Alternativa 1.5, com estrutura padronizada e não taxativa, revisão das cestas e avaliação prévia de novos serviços pela Antaq, alcançou 85,45 pontos. A Alternativa 1.2, baseada em definição padronizada e taxativa dos serviços passíveis de cobrança autônoma, obteve 85,20 pontos.

A Alternativa 1.5 combina um núcleo obrigatório com a possibilidade de reconhecimento de serviços não previstos. Para sua cobrança autônoma, o terminal deverá demonstrar previamente o conteúdo da prestação, o fato que a desencadeia, sua relação com as cestas existentes e a ausência de sobreposição. A proposta procura conciliar previsibilidade e capacidade de adaptação, embora exija estrutura administrativa capaz de analisar os pedidos em prazo compatível com a dinâmica do setor.

A Alternativa 1.2 oferece maior previsibilidade imediata. Somente os serviços expressamente previstos poderiam ser cobrados de forma autônoma, e a inclusão de nova prestação dependeria de alteração formal da norma. Essa solução reduz a possibilidade de criação unilateral de rubricas, mas apresenta menor flexibilidade diante de mudanças tecnológicas ou operacionais.

Em ambas as alternativas, os preços continuariam submetidos à liberdade comercial dos terminais. A organização das cestas não se confunde com tabelamento nem com autorização individual dos valores. A valoração permaneceria sujeita aos deveres de transparência e não discriminação e aos mecanismos regulatórios de controle de eventuais abusos.

O desenvolvimento de uma metodologia para a análise de possíveis abusividades dos preços foi considerado parte do *status quo* utilizado na comparação das alternativas. Esse trabalho deverá prosseguir de forma articulada com o Tema 3.10. A organização das cestas permitirá reconhecer quais prestações são comparáveis; a metodologia avaliativa da valoração poderá, por sua vez, oferecer parâmetros para examinar os preços de serviços equivalentes em casos concretos.

A pequena diferença de pontuação impede tratar o resultado como escolha definitiva. Os testes de sensibilidade mostraram que alterações nos pesos podem modificar a ordenação das alternativas. A indicação da Alternativa 1.5 deve ser compreendida, portanto, como resultado técnico preliminar, sujeito à participação social e ao aprofundamento das evidências.

A análise também mostrou que a solução regulatória não deve ser construída apenas por meio de nova redação normativa. O aperfeiçoamento depende de dois eixos complementares: a revisão dos parâmetros aplicáveis às cestas e o fortalecimento da coordenação com as instituições que participam do fluxo logístico e aduaneiro. A clareza das cobranças está ligada à compreensão das obrigações impostas por autoridades, dos fluxos de liberação da carga e das responsabilidades atribuídas a cada agente.

Os próximos passos seguirão o Plano de Trabalho do Tema 3.10 (SEI nº 2839503). A AIR preliminar será submetida à Tomada de Subsídios, permitindo que os interessados examinem o diagnóstico, as alternativas e os critérios utilizados. Após a análise das contribuições e a realização de eventuais diligências, o estudo será consolidado em um Relatório de AIR definitivo e servirá de fundamento para a elaboração da proposta normativa.

A minuta normativa resultante passará por nova etapa de participação social, mediante Consulta e Audiência Públicas. Haverá, portanto, dois momentos distintos de escrutínio externo: o primeiro voltado ao diagnóstico e à escolha regulatória; o segundo, ao texto concreto da norma e aos seus efeitos operacionais.

Este Relatório não encerra a decisão regulatória. Ele organiza o conhecimento produzido até aqui e propõe uma linguagem comum para a continuidade do debate. Ao esclarecer como as cestas são compreendidas e quais elementos devem orientar sua caracterização, busca-se criar uma base compartilhada para que a futura discussão normativa seja mais objetiva.

Assim, o Tema 3.10 dá continuidade ao processo de amadurecimento da regulação portuária. O arcabouço existente oferece o ponto de partida, mas a experiência acumulada mostra que algumas definições precisam ganhar maior precisão e aplicação prática. A próxima etapa depende da participação do setor. As contribuições ao Relatório poderão confirmar os caminhos propostos, revelar

aspectos ainda não considerados e ajudar a transformar o diagnóstico em uma solução adequada às diferentes realidades dos portos brasileiros.

ÍNDICE

SUMÁRIO

1) **INTRODUÇÃO**
1.1. Apresentação do Tema 3.10 da Agenda Regulatória
1.2. Objeto e escopo da AIR
1.3. Antecedentes e motivação para realização da AIR
1.4. Estrutura e Organização do Relatório

2) **METODOLOGIA E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AIR**
2.1. Metodologia aplicada
2.2. Etapas do desenvolvimento do Tema 3.10
2.3. Fontes de informação e evidências
2.4. Desenvolvimento da Oficina de AIR

3) **CONTEXTUALIZAÇÃO OPERACIONAL E CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS**
3.1. Caracterização do segmento portuário de carga conteinerizada
3.2. Regimes, procedimentos aduaneiros e fluxos da carga
3.2.1. Desembaraço no terminal de descarga
3.2.2. Trânsito aduaneiro e transferência para outros recintos
3.2.3. Despacho sobre Águas — DSA
3.2.4. Novo Processo de Importação, Portal Único e transformação dos fluxos aduaneiros
3.3. Serviços portuários ao longo dos fluxos da carga
3.4. Estrutura das cestas de serviços e classificação regulatória
3.5. Análise comparativa das tabelas públicas de serviços
3.5.1. Abrangência e metodologia da comparação
3.5.2. Comparabilidade das principais categorias de serviços
3.5.3. Síntese transversal da análise
3.6. Experiência internacional na estruturação e divulgação dos serviços portuários

4) **CONTEXTO REGULATÓRIO, EVOLUÇÃO NORMATIVA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL**
4.1. Fundamentação legal e competência da Antaq
4.2. Evolução da disciplina regulatória: da delimitação do Box Rate e do SSE à organização das demais cestas de serviços
4.3. Repercussões tributárias da delimitação das cestas de serviços
4.4. Demais controvérsias administrativas sobre a prestação e a cobrança dos serviços portuários
(i) Inspeção, segurança e atividades determinadas por autoridades
(ii) Guarda, armazenagem e permanência da carga
(iii) Movimentação, pesagem e demais serviços acessórios
4.5. Atuação dos órgãos de controle e de defesa da concorrência e desdobramentos judiciais

5) **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS CAUSAS DO PROBLEMA REGULATÓRIO**
5.1. Processo de identificação e formulação do problema regulatório
5.2. Aplicação da metodologia dos 5 Porquês
5.3. Análise da estrutura causal do problema regulatório
5.3.6. Estrutura econômica e poder sobre a carga
5.3.7. Caracterização, transparência e estrutura dos serviços
5.3.8. Estrutura regulatória e institucional
5.3.9. Integração dos eixos causais
5.4. Consequências associadas ao problema regulatório
5.5. Construção e representação da Árvore do Problema

6) **OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA**
6.1. Construção e definição dos objetivos
6.2. Síntese dos objetivos da intervenção regulatória

7) **IDENTIFICAÇÃO E CONSTRUÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO**
- 7.1. Processo de construção das alternativas
- 7.2. Relação entre causas, objetivos e alternativas
- 7.3. Alternativa 0 — Manutenção do status quo
- 7.4. Alternativas normativas — Alternativas 1.1 a 1.8
- 7.5. Alternativa 2 — Não normativa

8) **COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS**
- 8.1. Metodologia de comparação das alternativas
- 8.2. Definição dos critérios de avaliação
- 8.3. Definição dos atributos e níveis de referência
- 8.4. Ponderação dos critérios
- 8.5. Pontuação das alternativas
- 8.6. Resultado global da análise multicritério
- 8.7. Análise de sensibilidade

9) **EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA EDIÇÃO, ALTERAÇÃO OU REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO**
- 9.1. Considerações gerais
- 9.2. Efeitos esperados da intervenção regulatória
- 9.3. Riscos associados às alternativas regulatórias
- 9.4. Riscos específicos das alternativas mais bem avaliadas

10) **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

11) **CONCLUSÕES DA ANÁLISE PRELIMINAR E ENCAMINHAMENTOS**
- 11.1. Síntese da análise realizada
- 11.2. Estratégia preliminar de implementação
- 11.3. Conclusão da AIR preliminar

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do Tema 3.10 da Agenda Regulatória

1.1.1. O presente Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório integra o desenvolvimento do Tema 3.10 da Agenda Regulatória da Antaq para o ciclo 2025–2028, inserido no eixo temático *Instalações Portuárias* e denominado *"Definição dos serviços e das responsabilidades dos terminais portuários de contêineres por cargas sujeitas a trânsito aduaneiro ou submetidas a desembaraço aduaneiro na modalidade de despacho sobre águas e temas correlatos"*.

1.1.2. O Tema 3.10 foi incorporado à Agenda Regulatória em outubro de 2025, durante sua segunda revisão, e incluído entre os temas prioritários relativos às instalações portuárias, com início de desenvolvimento previsto para 2026. A decisão decorreu da persistência de controvérsias sobre a caracterização, a prestação e a cobrança dos serviços portuários no segmento de cargas conteinerizadas, que evidenciavam a conveniência de uma avaliação mais abrangente e sistemática da disciplina vigente. As manifestações do Tribunal de Contas da União sobre a matéria também compuseram esse contexto institucional e reforçaram a oportunidade do aprofundamento regulatório, sem constituírem sua causa exclusiva.

1.1.3. Conforme estabelecido no respectivo Plano de Trabalho, a iniciativa tem por finalidade examinar e, se for o caso, atualizar a disciplina aplicável aos serviços portuários no segmento de carga conteinerizada, considerando, em particular, os serviços prestados durante o período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários, seja aguardando o trânsito aduaneiro, seja a retirada após o desembaraço aduaneiro na modalidade de despacho sobre águas.

1.1.4. A matéria situa-se na interface entre a prestação dos serviços portuários, os fluxos logísticos da carga conteinerizada e os procedimentos associados ao controle aduaneiro. Nesse ambiente, diferentes atividades podem ser executadas durante a permanência da carga no terminal, envolvendo uma pluralidade de agentes e relações jurídicas. A adequada compreensão dessas relações mostra-se relevante para conferir maior clareza quanto ao conteúdo dos serviços prestados, às responsabilidades correspondentes e às condições aplicáveis à sua prestação e remuneração.

1.1.5. O desenvolvimento do Tema 3.10 ocorre, por outro lado, em contexto no qual a disciplina regulatória aplicável aos serviços portuários de movimentação e armazenagem de cargas conteinerizadas foi objeto de alterações relativamente recentes. A Resolução Antaq nº 72, de 30 de março de 2022, estabeleceu parâmetros regulatórios para a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas. Ainda em 2022, a Resolução Antaq nº 84, de 28 de julho, suspendeu cautelarmente os efeitos do inciso IX do art. 2º, do § 1º do art. 7º e do *caput* e parágrafo único do art. 9º da Resolução nº 72, em decorrência do Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário.

1.1.6. Em 2023, a Resolução Antaq nº 72 foi modificada pela Resolução Antaq nº 101, de 23 de junho, que, entre outras alterações, conferiu nova redação ao conceito de Cesta de Serviços (*Box Rate*), e pela Deliberação-DG nº 64, de 17 de agosto de 2023. No mesmo ano, a Resolução Antaq nº 109, de 17 de novembro de 2023, passou a dispor especificamente sobre a estrutura dos serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas conteinerizadas, estabelecendo diretrizes para a definição dos serviços como inerentes, acessórios, complementares ou diversos. Mais recentemente, a Resolução Antaq nº 132, de 24 de outubro de 2025, revogou a Resolução nº 84/2022 e, com isso, deixou de subsistir a suspensão cautelar dos referidos dispositivos da Resolução nº 72. A medida considerou a anulação do Acórdão nº 1.825/2024-TCU-Plenário, que havia mantido, após pedido de reexame, o entendimento do Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário, posteriormente anulado em razão da concessão da segurança no Mandado de Segurança nº 40.087/DF.

1.1.7. A proximidade temporal desse conjunto normativo recomenda cautela quanto à adoção de novas intervenções, mas não afasta a necessidade de avaliar sua aplicação. A persistência de interpretações divergentes e a quantidade de conflitos administrativos submetidos à Antaq indicam que a disciplina vigente, embora tenha representado avanço relevante, ainda comporta aperfeiçoamentos. Esse cenário contribuiu para evidenciar a importância da matéria e oferece fundamento para seu tratamento prioritário no Tema 3.10 da Agenda Regulatória. A análise deve verificar, portanto, se os instrumentos

atuais são suficientes ou se precisam ser aprimorados para reduzir controvérsias e conferir maior previsibilidade às relações reguladas.

1.1.8. A realização da AIR não parte, necessariamente, da premissa de que a regulamentação vigente seja inadequada ou de que sua alteração seja necessária. A análise busca reunir e organizar os elementos necessários para avaliar, de forma estruturada e baseada em evidências, a adequação da disciplina atualmente aplicável e verificar se existe problema regulatório que demande atuação da Antaq e, em caso positivo, qual resposta se mostra mais adequada e proporcional, considerando também a manutenção do quadro vigente e alternativas de natureza não normativa.

1.2. Objeto e escopo da AIR

1.2.1. A presente Análise de Impacto Regulatório tem por objeto examinar a disciplina aplicável aos serviços portuários prestados no segmento de carga conteinerizada durante o período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais portuários primários, com especial atenção às cargas sujeitas a trânsito aduaneiro e àquelas submetidas a desembaraço aduaneiro na modalidade de despacho sobre águas, sem prejuízo da análise de situações correlatas abrangidas pelo Tema 3.10.

1.2.2. O exame volta-se à identificação das atividades realizadas pelos terminais e à forma como elas se integram aos serviços oferecidos ao longo da permanência da carga. Interessa compreender em que circunstâncias determinada atividade adquire autonomia suficiente para receber tratamento próprio e como essa qualificação repercute sobre sua prestação e cobrança. A análise procura, desse modo, construir referências que permitam avaliar as alternativas regulatórias a partir do conteúdo efetivo dos serviços.

1.2.3. Essa delimitação parte do reconhecimento de que a movimentação de cargas conteinerizadas se desenvolve em uma cadeia formada por relações jurídicas e operacionais que se sobrepõem. A permanência da carga no terminal primário pode decorrer de causas distintas, nem sempre imputáveis ao mesmo agente. Por essa razão, a denominação adotada nas tabelas de preços não basta para definir a natureza do serviço. O estudo deve alcançar a realidade da operação, examinando o que foi efetivamente realizado, por que a atividade se tornou necessária e em benefício de quem foi prestada.

1.2.4. Nesse sentido, integra o escopo da AIR o exame das controvérsias relacionadas ao Serviço de Segregação e Entrega (SSE), inclusive quanto à caracterização das atividades que lhe são associadas e às condições de sua cobrança. A análise dessa matéria será realizada em conjunto com os demais serviços e situações abrangidos pelo Tema 3.10, de modo a evitar que uma controvérsia específica restrinja indevidamente o exame de questões mais amplas relacionadas à prestação dos serviços portuários no segmento de contêineres.

1.2.5. O escopo também contempla os elementos necessários à compreensão dos efeitos dessas relações sobre o funcionamento do setor. A análise considera tanto as condições econômicas em que os serviços são prestados quanto os limites jurídicos da atuação regulatória, sem perder de vista seus reflexos sobre a concorrência e o fluxo das cargas. Esses elementos permitem examinar se as cobranças são apresentadas de maneira compreensível e se as relações entre os agentes oferecem previsibilidade suficiente.

1.2.6. A inclusão de uma situação no Tema 3.10 não pressupõe que todas as operações devam receber tratamento idêntico, nem antecipa a necessidade de intervenção da Antaq. A resposta regulatória deverá decorrer do diagnóstico construído ao longo da AIR e considerar as particularidades relevantes de cada hipótese. Somente após o exame das evidências e da comparação das alternativas será possível avaliar a conveniência e o alcance de eventual atuação.

1.2.7. Por fim, a análise desenvolvida neste Relatório constitui uma etapa do processo regulatório previsto para o Tema 3.10. Além de subsidiar a identificação e a comparação das alternativas de atuação, esta etapa reúne e sistematiza as evidências levantadas ao longo dos trabalhos e desenvolve referências conceituais e critérios de interpretação relevantes para a construção da solução regulatória. Esses elementos integram os resultados preliminares da AIR e serão submetidos à participação social, podendo ser revistos e aperfeiçoados antes de sua eventual incorporação à proposta normativa.

1.3. Antecedentes e motivação para realização da AIR

1.3.1. A inclusão do Tema 3.10 na Agenda Regulatória decorre de um processo no qual a atuação da Antaq avançou de controvérsias específicas para uma reflexão mais ampla sobre a organização dos serviços portuários. O debate concentrou-se inicialmente na delimitação do *Box Rate* e na cobrança do Serviço de Segregação e Entrega. Com o desenvolvimento da regulação e o acúmulo da experiência administrativa, tornou-se possível reconhecer que questões semelhantes também se apresentavam em outras etapas da movimentação e da permanência da carga.

1.3.2. A percepção também foi reforçada por casos relativos a outros serviços prestados à carga conteinerizada, não restritos à sua movimentação ou permanência no terminal. Controvérsias sobre inspeção não invasiva, ISPS *Code*, rotulagem, guarda, armazenagem e serviços acessórios reproduziram, em contextos distintos, questões semelhantes às identificadas nas discussões sobre o SSE. Em todos esses casos a controvérsia girou em torno da delimitação do conteúdo da prestação, sua possível autonomia ou o agente responsável pelo pagamento.

1.3.3. Esse movimento ocorreu em paralelo às transformações dos procedimentos aduaneiros e à participação de outras instituições nas discussões sobre os serviços portuários. A modernização do fluxo de importação alterou tempos e etapas da operação, enquanto manifestações do Cade, do TCU e do Poder Judiciário acrescentaram perspectivas próprias sobre a concorrência, o controle da atuação administrativa e a legalidade das cobranças. A reunião desses elementos justificou o tratamento sistemático da matéria no âmbito da AIR, sem antecipar a existência de lacuna normativa ou a necessidade de novas regras.

1.3.4. O Tema 3.10 permite, portanto, examinar de forma integrada os entendimentos já construídos e avaliar se a disciplina vigente oferece resposta suficientemente coerente às situações observadas. A evolução normativa, os principais casos administrativos e seus desdobramentos institucionais serão apresentados de maneira mais aprofundada no Capítulo 4.

1.4. Estrutura e Organização do Relatório

1.4.1. A estrutura deste Relatório acompanha o próprio percurso da análise regulatória: parte da compreensão de como os serviços portuários são prestados e cobrados, identifica as dificuldades observadas e suas causas, define o problema que demanda atuação da Antaq e, a partir desse diagnóstico, constrói e compara possíveis soluções. Os capítulos conduzem, assim, das evidências à decisão, distinguindo os resultados já sustentados pela análise das escolhas que ainda serão submetidas à participação social e à deliberação da Diretoria Colegiada.

1.4.2. Após esta Introdução, o **Capítulo 2** apresenta o processo de construção da AIR. Além de identificar as fontes documentais, normativas e empíricas utilizadas, o capítulo descreve as reuniões com agentes públicos e privados, as visitas técnicas e a Oficina de AIR, na qual foram construídos o problema regulatório, sua estrutura causal, os objetivos e as alternativas de intervenção. O capítulo demonstra que as conclusões não resultam apenas da análise abstrata das normas, mas da combinação entre processos administrativos, tabelas de preços, experiências operacionais e percepções dos agentes afetados.

1.4.3. O **Capítulo 3** examina o funcionamento do mercado e a forma como os serviços são prestados e apresentados aos usuários. A análise dos fluxos de importação mostrou que o percurso da carga varia conforme o regime aduaneiro, o destino indicado e as particularidades de cada instalação. Essa diversidade operacional repercute na composição das cestas e impede que a equivalência entre serviços seja determinada apenas por sua denominação comercial.

1.4.4. A comparação das tabelas públicas de 18 terminais confirmou essa dificuldade. Foram identificadas diferenças na nomenclatura, no conteúdo das rubricas, nas unidades de cobrança, nos marcos temporais e nas condições de prestação. Em consequência, nem sempre é possível reconhecer serviços equivalentes, verificar se determinada atividade já está compreendida em outra cesta ou compreender as razões de diferenças de preço. O capítulo também evidencia que a questão não se

resume à falta de divulgação: decorre, em parte, da ausência de referências comuns que permitam interpretar as informações divulgadas.

1.4.5. Com base nesse diagnóstico, o Capítulo 3 desenvolve a noção de cesta de serviços e examina a granularidade adequada de sua organização. De um lado, cestas excessivamente abrangentes podem ocultar diferenças relevantes entre as prestações; de outro, a fragmentação excessiva pode transformar etapas instrumentais de uma mesma operação em cobranças autônomas sucessivas. A experiência internacional analisada no capítulo reforça que a comparabilidade não exige uniformização dos preços ou dos modelos operacionais, mas pressupõe algum grau de correspondência entre o conteúdo das prestações e a forma de sua apresentação.

1.4.6. O **Capítulo 4** reconstrói o contexto jurídico, regulatório e institucional no qual o Tema 3.10 se desenvolve. A análise demonstra que a Antaq dispõe de competência para disciplinar a prestação e a cobrança dos serviços portuários, devendo exercê-la em articulação com as atribuições das autoridades aduaneiras, dos órgãos de defesa da concorrência, dos órgãos de controle e do Poder Judiciário. Também são examinados os possíveis reflexos tributários da organização das cestas, cuja ocorrência depende da configuração material e contratual das operações, e não apenas da nomenclatura adotada pela regulação.

1.4.7. A trajetória normativa examinada nesse capítulo mostra que a Agência avançou progressivamente da delimitação do *Box Rate* e do SSE para uma disciplina mais abrangente das demais cestas. As Resoluções nº 72/2022 e nº 109/2023 representam etapas desse desenvolvimento. A primeira estabelece parâmetros para a prestação e a cobrança de serviços de movimentação e armazenagem; a segunda organizou grupos e rubricas de referência e ampliou os instrumentos de transparência. A análise indica, contudo, que a identificação nominal dos serviços não resolve integralmente controvérsias relacionadas ao conteúdo da prestação, ao responsável pelo pagamento e à eventual sobreposição com outras cobranças.

1.4.8. Essa constatação é reforçada pelo exame das controvérsias administrativas sobre inspeção não invasiva, segurança, guarda provisória, armazenagem e movimentações acessórias. Embora tenham surgido em casos concretos ou sido examinadas serviço a serviço, essas controvérsias apresentam questões comuns: qual fato desencadeia a prestação, quais atividades estão compreendidas na rubrica, a quem o serviço é prestado e quando sua remuneração pode ocorrer separadamente. O capítulo demonstra, assim, que as regras de aplicação das cestas podem ser mais relevantes para a solução dos conflitos do que a mera padronização de suas denominações.

1.4.9. A partir das evidências reunidas nos capítulos anteriores, o Capítulo 5 aprofunda a investigação causal e organiza seus resultados em três eixos inter-relacionados: estrutura econômica e poder sobre a carga; caracterização, transparência e estrutura dos serviços; e estrutura regulatória e institucional. O capítulo examina o poder de mercado circunstancial associado à posição do terminal em relação à carga, sem presumir sua ocorrência uniforme, e trata a integração vertical como fator que pode reforçar condições preexistentes, e não como causa autônoma do problema. No plano dos serviços, desenvolve uma distinção central para o relatório: atividade operacional e serviço autônomo não são conceitos necessariamente equivalentes. A existência de determinada atividade física somente poderá fundamentar cobrança própria após o exame de seu fato gerador, de sua finalidade e de sua possível inclusão em outra prestação.

1.4.10. A análise também distingue incidência e valoração. A primeira se refere à existência e à autonomia do serviço; a segunda, ao valor exigido por uma prestação cuja cobrança tenha fundamento. Essas definições orientam a construção da Árvore do Problema, que situa as dificuldades de caracterização e comparação das rubricas entre os fatores capazes de favorecer o problema regulatório. Entre as consequências potencialmente associadas à sua permanência, o capítulo examina o aumento do custo logístico, a maior complexidade administrativa, a judicialização e a possível redução dos benefícios das políticas de facilitação do comércio, sem pressupor que esses efeitos ocorram de forma necessária ou com a mesma intensidade em todas as operações.

1.4.11. O **Capítulo 6** parte do problema regulatório consolidado no capítulo anterior — *"risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres"* — e estabelece os resultados que deverão orientar a avaliação das alternativas. Os objetivos foram definidos nos seguintes termos: reduzir as demandas administrativas e judiciais, bem como os conflitos

entre os agentes do setor; garantir a modicidade de preços; garantir a eficiência logística; e promover a transparência e a comparabilidade de preços e serviços portuários. Sua formulação preserva o caráter finalístico da análise e não antecipa a escolha do instrumento regulatório.

1.4.12. O **Capítulo 7** transforma o diagnóstico em possibilidades de intervenção. As alternativas variam quanto à intensidade da padronização, ao caráter taxativo ou não do conjunto de serviços e à necessidade de avaliação prévia pela Antaq para o reconhecimento de novas cobranças autônomas. Também são consideradas a manutenção do *status quo*, soluções menos interventivas e medidas de coordenação institucional. O capítulo demonstra como cada alternativa procura atuar sobre as causas identificadas e explicita as razões pelas quais determinadas opções foram selecionadas para comparação.

1.4.13. O **Capítulo 8** apresenta a comparação das alternativas por meio de análise multicritério. Os critérios utilizados refletem os principais resultados esperados da intervenção: redução de conflitos, contribuição para a modicidade e para o controle de cobranças excessivas, eficiência logística, transparência, comparabilidade e proporcionalidade da intervenção regulatória. O resultado atribuiu desempenho muito próximo às Alternativas 1.5 e 1.2.

1.4.14. A Alternativa 1.5, que alcançou a maior pontuação, estabelece uma estrutura padronizada e não taxativa, acompanhada da revisão das cestas existentes. O modelo preserva a possibilidade de surgimento de novos serviços, mas condiciona sua cobrança autônoma à avaliação prévia da Antaq, mediante demonstração do conteúdo da prestação, do fato que lhe dá origem, do responsável pelo pagamento e de sua relação com as demais cestas.

1.4.15. A Alternativa 1.2 adota estrutura padronizada e taxativa. Nesse desenho, somente os serviços expressamente previstos na regulamentação poderiam ser cobrados de forma autônoma, e a inclusão de nova prestação dependeria da atualização da própria norma. Sua pontuação ficou muito próxima à da Alternativa 1.5, e os testes de sensibilidade mostraram que alterações nos pesos podem inverter a ordem entre ambas, sem afastá-las das primeiras posições. O resultado oferece fundamento consistente para que esses dois modelos sejam aprofundados nas etapas seguintes, quando as contribuições dos agentes interessados poderão esclarecer as vantagens e desvantagens de cada alternativa conforme seu ponto de vista.

1.4.16. Por fim, o **Capítulo 9** sintetiza as conclusões alcançadas e apresenta a estratégia preliminar de implementação, monitoramento e avaliação. O capítulo esclarece que a organização das cestas não implica tabelamento: a formação dos preços permanecerá submetida à liberdade comercial, aos deveres de transparência e não discriminação e aos mecanismos regulatórios de exame de eventuais abusos. A metodologia de análise de possíveis abusividades deverá avançar de forma articulada com a caracterização dos serviços, pois a comparação de preços pressupõe a identificação de prestações efetivamente equivalentes.

1.4.17. O capítulo final também apresenta as etapas seguintes do Tema 3.10, que contará com dois momentos de participação social. No primeiro, a AIR preliminar será aperfeiçoada e consolidada como Relatório de AIR. Com base nesse documento, será elaborada a proposta normativa, posteriormente submetida a consulta e audiência públicas. A sequência permite discutir primeiro a escolha regulatória e, em seguida, as regras destinadas à sua implementação.

2. METODOLOGIA E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AIR

2.1. Metodologia aplicada

2.1.1. A elaboração do presente Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório observa as diretrizes gerais aplicáveis à AIR no âmbito da Administração Pública Federal e os procedimentos específicos adotados pela Antaq. A metodologia tem como principais referências o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, elaborado sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e a Resolução Antaq nº 55, de 9 de setembro de 2021, posteriormente alterada pela Resolução Antaq nº 117, de 26 de agosto de 2024, que estabelece os critérios e procedimentos para realização de AIR e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR no âmbito da Agência.

2.1.2. O Guia Orientativo da Casa Civil, elaborado a partir de discussões técnicas que contaram, entre outros órgãos e entidades, com a participação da própria Antaq, constitui importante referência para a estruturação do processo analítico. O documento define a AIR como processo sistemático de análise baseado em evidências que, a partir da definição de um problema regulatório, busca avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, com a finalidade de orientar e subsidiar a tomada de decisão e contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes. Essa concepção foi posteriormente incorporada ao marco jurídico federal pelo Decreto nº 10.411/2020 e à disciplina específica da Agência pela Resolução Antaq nº 55/2021.

2.1.3. A metodologia adotada parte, portanto, do princípio de que a análise regulatória deve ser orientada pelo problema a ser compreendido e enfrentado, e não por uma solução previamente escolhida. O Guia da Casa Civil ressalta que a mera identificação de uma situação problemática não constitui, por si só, justificativa suficiente para a intervenção regulatória. Antes de se decidir pela adoção ou alteração de determinado instrumento, a AIR deve buscar compreender a natureza e a magnitude do problema, estabelecer os objetivos pretendidos e examinar a efetiva necessidade de atuação para, somente então, identificar e avaliar as alternativas disponíveis. A análise pode, inclusive, concluir que a manutenção da situação vigente constitui a opção mais adequada.

2.1.4. Essa orientação assume particular relevância no desenvolvimento do Tema 3.10, considerando que a matéria se insere em ambiente já submetido a disciplina regulatória e no qual a Antaq acumulou experiência normativa e decisória relacionada à prestação e à remuneração de serviços portuários. O desenvolvimento da AIR não parte, portanto, da premissa de que o arcabouço vigente necessariamente deva ser modificado, nem da escolha antecipada de determinado instrumento regulatório. Busca-se compreender a situação de forma estruturada, verificar a existência e a dimensão de problema que possa justificar atuação adicional da Agência e, caso confirmada essa necessidade, identificar e comparar as alternativas disponíveis para seu enfrentamento.

2.1.5. Para conferir caráter estruturado e multidisciplinar a essa etapa da AIR, a Ordem de Serviço nº 8/2026/DG, de 13 de março de 2026 (SEI nº 2847050; processo nº 50300.025205/2025-58), designou um Grupo de Trabalho para realizar e participar da oficina destinada à execução do Tema 3.10 da Agenda Regulatória da Antaq para o ciclo 2025–2028. O ato reuniu representantes da Diretoria-Geral, dos Gabinetes dos Diretores, da Superintendência de Regulação e de diferentes unidades técnicas, da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, da área de estudos e informações gerenciais e do Grupo Especializado de Fiscalização de Contêineres. Também admitiu a participação de outros servidores indicados pelas unidades envolvidas, conforme as necessidades surgidas durante os trabalhos.

2.1.6. A Ordem de Serviço atribuiu à Superintendência de Regulação a coordenação técnica do Grupo e ao Diretor-Geral, relator da matéria, a supervisão dos trabalhos. A participação de diferentes unidades permitiu reunir conhecimentos necessários à compreensão do problema e evitou que o diagnóstico se limitasse à perspectiva de uma única área administrativa. Essa composição também observou a orientação metodológica de envolver as unidades cujas competências possam contribuir para a análise.

2.1.7. Como parte dos trabalhos, o Grupo realizou a Oficina de Análise de Impacto Regulatório do Tema 3.10. A Oficina não constituiu processo autônomo nem correspondeu à integralidade da AIR. Sua função foi organizar e confrontar as evidências disponíveis, oferecendo suporte metodológico à construção do diagnóstico e à comparação das alternativas.

2.1.8. As reuniões contaram com a participação de Gustavo Machado de Freitas, servidor da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, na função de facilitador. Sua atuação apoiou o nivelamento metodológico dos participantes e a condução das discussões ao longo das diferentes etapas. A experiência externa à Antaq contribuiu para dar maior sistematicidade aos trabalhos e preservar o encadeamento entre os produtos desenvolvidos.

2.1.9. A Oficina compreendeu onze reuniões e seguiu a lógica iterativa recomendada pelo Guia da Casa Civil. As formulações iniciais foram revistas à medida que novas informações e relações se tornaram mais claras. O Grupo avançou da compreensão da situação-problema para a identificação das causas e

consequências, a definição dos objetivos e a avaliação das alternativas. Esse percurso é descrito no item 2.4, enquanto os produtos resultantes são apresentados nos capítulos correspondentes da AIR.

2.1.10. A Oficina submeteu as informações já reunidas a uma análise coletiva e estruturada, sem substituir a avaliação técnica pela percepção dos participantes. Sua contribuição consistiu em confrontar as hipóteses com as evidências disponíveis e registrar o percurso que ligou o diagnóstico às alternativas examinadas. Esse trabalho foi acompanhado pela utilização contínua de dados e informações provenientes da Agência e de fontes externas. Em conformidade com o Guia da Casa Civil, buscou-se reduzir a subjetividade da análise e assegurar transparência quanto às evidências que fundamentaram suas conclusões preliminares.

2.1.11. No Tema 3.10, essa orientação se refletiu na formação de uma base informacional composta por diferentes categorias de evidências, posteriormente utilizadas e confrontadas ao longo dos trabalhos do Grupo e da Oficina. A metodologia não atribuiu automaticamente às manifestações recebidas o caráter de evidência conclusiva: informações, percepções e argumentos dos diferentes agentes foram considerados à luz de sua fonte, consistência, aderência aos fatos observados e possibilidade de confirmação por outros elementos disponíveis. As fontes efetivamente utilizadas e a forma pela qual foram incorporadas à análise serão apresentadas no item 2.3.

2.1.12. A etapa de diagnóstico foi conduzida a partir da investigação do contexto, da natureza, das causas, das consequências, da extensão e da evolução esperada da situação analisada. O Guia Orientativo destaca que uma adequada definição do problema deve examinar precisamente esses elementos e atribui especial importância à identificação das causas-raiz, entendidas como condições, situações ou comportamentos fundamentais cuja alteração é necessária para evitar a recorrência do problema.

2.1.13. A metodologia aplicada na Oficina teve caráter iterativo. Em vez de partir de uma definição imutável do problema, o Grupo trabalhou com formulações preliminares, confrontadas progressivamente com as evidências e com a estrutura causal em construção. Esse processo permitiu revisar hipóteses e distinguir causas, consequências e possíveis soluções até a consolidação do problema regulatório.

2.1.14. A investigação das causas-raiz utilizou, de forma articulada, o método dos 5 Porquês e a Árvore do Problema, ambos reconhecidos pelo Guia Orientativo da Casa Civil. O primeiro aprofundou as cadeias causais para além dos sintomas inicialmente percebidos; a segunda organizou as relações entre causas, problema central e consequências. Esses instrumentos integraram o próprio processo de construção do diagnóstico e não apenas sua representação final.

2.1.15. Consolidada a estrutura causal e delimitado o problema regulatório, os trabalhos avançaram para a definição dos objetivos da atuação regulatória e, posteriormente, para a identificação das possíveis alternativas de ação. Essa sequência busca assegurar relação lógica entre problema, causas, objetivos e instrumentos considerados, evitando que as alternativas sejam formuladas de maneira dissociada do diagnóstico. Tanto o Guia da Casa Civil quanto a disciplina vigente da Antaq estabelecem que a análise deve considerar a opção de não ação, as soluções normativas e, sempre que possível, alternativas não normativas.

2.1.16. Para a comparação das alternativas selecionadas no Tema 3.10, adotou-se a Análise Multicritério – AMC, método expressamente admitido pela Resolução Antaq nº 55/2021. A escolha mostrou-se adequada porque o problema examinado envolve dimensões distintas, que não poderiam ser reduzidas a um único indicador. No âmbito da Oficina, foram definidos e progressivamente refinados os critérios de avaliação, seus atributos e níveis de desempenho. Em seguida, o Grupo examinou a independência desses critérios, atribuiu-lhes pesos e estruturou a matriz utilizada na comparação das alternativas. Esse percurso permitiu explicitar os julgamentos considerados na análise e fundamentar o resultado obtido.

2.1.17. A aplicação da AMC integrou-se às etapas anteriores da AIR. As evidências reunidas orientaram a compreensão da situação-problema e a investigação de suas causas; o diagnóstico, por sua vez, forneceu a base para a definição dos objetivos e a construção das alternativas. A Oficina permitiu revisar essas relações ao longo do trabalho e preservar a conexão entre cada etapa. Dessa forma, a metodologia adotada mantém a rastreabilidade entre as informações consideradas e os resultados

preliminares, em consonância com a orientação do Guia da Casa Civil de que o Relatório de AIR apresente um raciocínio lógico e verificável.

2.1.18. Este Relatório consolida uma etapa de investigação apoiada em ampla pesquisa documental e no contato direto com a realidade do setor, por meio de reuniões e visitas técnicas. A Oficina organizou essas evidências em um percurso analítico verificável, ligando o diagnóstico às alternativas avaliadas. Os resultados alcançados oferecem, assim, base consistente para a continuidade do processo regulatório, sem encerrá-lo: o trabalho ainda será submetido à participação social, consolidado à luz das contribuições recebidas e seguirá pelas demais etapas do ciclo decisório previstas no Plano de Trabalho.

2.2. Etapas do desenvolvimento do Tema 3.10

2.2.1. O desenvolvimento do Tema 3.10 segue o Plano de Trabalho SEI nº 2839503, que define as atividades e o cronograma do projeto regulatório. O presente Relatório conclui a etapa de elaboração da AIR preliminar, construída a partir da pesquisa, das reuniões com os agentes, das visitas técnicas e das Oficinas descritas neste capítulo.

2.2.2. Na etapa seguinte, o Relatório de AIR Preliminar será submetido à Tomada de Subsídios. As manifestações recebidas permitirão reexaminar o diagnóstico e a comparação das alternativas antes da consolidação do documento como Relatório de AIR. Esse relatório servirá, então, de fundamento para a elaboração da proposta normativa.

2.2.3. Concluída a minuta, terá início um segundo momento de participação social, por meio de Consulta e Audiência Públicas. Nessa fase, o debate estará voltado ao texto normativo proposto e à sua aplicação. Após a análise das contribuições e a avaliação jurídica, a matéria será encaminhada à deliberação da Diretoria Colegiada.

2.2.4. O Plano de Trabalho prevê, portanto, duas oportunidades de participação com finalidades distintas: a primeira dedicada à análise que orientará a escolha regulatória; a segunda, às regras formuladas para concretizá-la. Essa sequência permite aperfeiçoar tanto os fundamentos da decisão quanto sua tradução normativa.

2.3. Fontes de informação e evidências

2.3.1. A análise preliminar foi construída a partir de fontes capazes de se complementar e de permitir a verificação recíproca das informações. A pesquisa documental e processual recuperou normas, decisões e elementos técnicos produzidos em casos anteriores, além de examinar as tabelas públicas dos terminais. Esse levantamento foi confrontado com a realidade operacional observada nas visitas técnicas e com as informações obtidas em reuniões com os agentes regulados. Também foram ouvidas instituições públicas cujas decisões repercutem sobre o fluxo das cargas, com especial atenção à Receita Federal. Esse conjunto permitiu aproximar o conteúdo dos documentos da prática do setor e considerar perspectivas distintas na formação do diagnóstico.

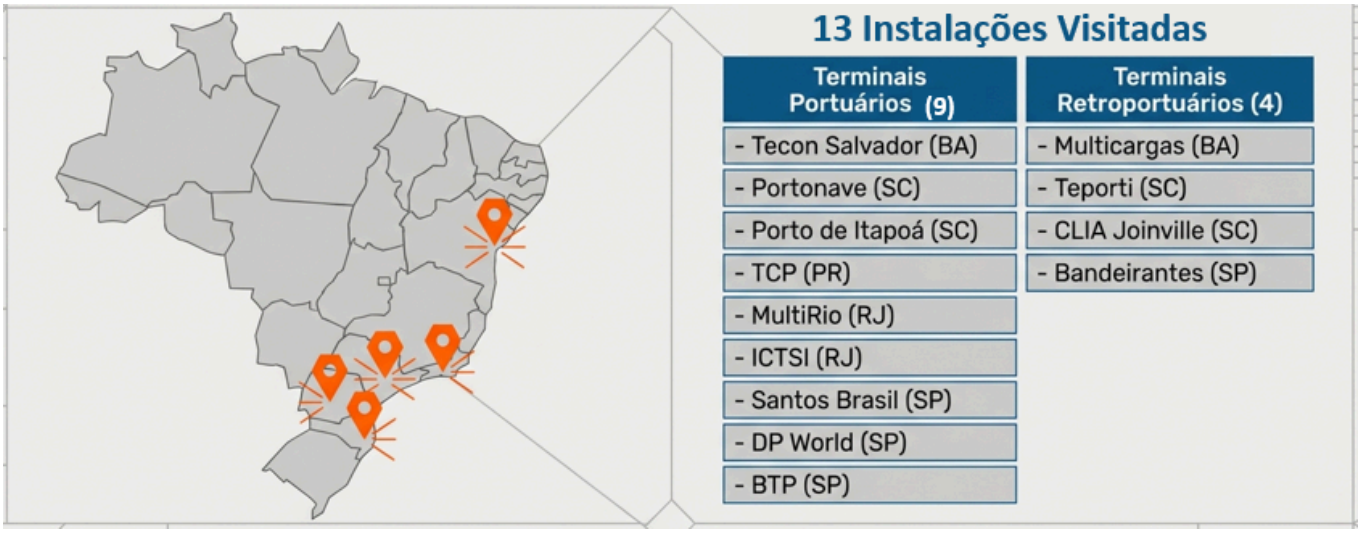
2.3.2. Os integrantes do Grupo de Trabalho participaram das visitas e das reuniões externas, o que lhes proporcionou uma base comum sobre as informações coletadas. Posteriormente, esse material foi examinado nas onze reuniões da Oficina, realizadas em 24 e 29 de abril; 6, 8, 11, 13, 19, 21, 26 e 28 de maio; e 2 de junho de 2026. Desse processo resultaram, progressivamente, a Árvore do Problema, a definição do problema regulatório e os elementos utilizados na comparação das alternativas.

2.3.3. As reuniões setoriais permitiram colher informações diretamente junto aos agentes que atuam nos diferentes segmentos da cadeia logística de cargas conteinerizadas. Foram consideradas as percepções, experiências e argumentos apresentados por terminais portuários, recintos retroportuários e demais interlocutores consultados, especialmente quanto ao funcionamento dos fluxos de importação, às atividades executadas durante a permanência e movimentação da carga, às responsabilidades atribuídas aos diferentes agentes e às controvérsias relacionadas à prestação e à remuneração dos serviços portuários.

2.3.4. As manifestações recebidas nessas reuniões foram utilizadas como fontes de informação para a investigação, e não como constatações automaticamente incorporadas ao diagnóstico. Considerando a existência de interesses econômicos e posições divergentes entre os agentes envolvidos, procurou-se confrontar as diferentes narrativas entre si e, sempre que possível, com informações documentais, normativas, operacionais e institucionais disponíveis. Essa cautela mostrou-se particularmente relevante diante de controvérsias nas quais foram identificadas posições substancialmente distintas entre terminais portuários e recintos retroportuários, inclusive quanto à própria caracterização de determinadas atividades como serviços autônomos passíveis de remuneração.

2.3.5. As visitas técnicas constituíram outra importante fonte de informação para o trabalho. Foram realizadas visitas a nove terminais portuários e quatro terminais retroportuários, permitindo à equipe ampliar a compreensão sobre os procedimentos operacionais efetivamente adotados e sobre as diferenças existentes entre portos, instalações e fluxos logísticos. A observação em campo foi especialmente relevante para evitar que características verificadas em determinado complexo portuário fossem automaticamente generalizadas para todo o setor, tendo em vista as diferenças regionais identificadas quanto aos fluxos aduaneiros, à proporção de cargas destinadas a recintos externos e aos procedimentos empregados.

Figura 01 - Visitas técnicas realizadas pelo Grupo de Trabalho na instrução do Tema 3.10



Fonte: Elaboração própria

2.3.6. Também foram utilizadas informações obtidas na interlocução com a Receita Federal do Brasil, especialmente para a compreensão dos regimes e procedimentos aduaneiros que interferem no fluxo das cargas conteinerizadas e na relação entre terminais portuários, recintos de destino e demais agentes. Essa dimensão mostrou-se necessária porque parte das atividades e controvérsias examinadas ocorre justamente durante períodos em que a movimentação, permanência ou retirada da carga é condicionada por procedimentos aduaneiros. A reunião com a Receita Federal integrou expressamente o conjunto de atividades realizadas antes do início das Oficinas.

2.3.7. Outra vertente relevante consistiu no exame de processos administrativos, decisões e precedentes da própria Antaq relacionados à prestação e à cobrança de serviços portuários. Foram considerados casos concretos anteriormente submetidos à Agência, bem como a evolução dos entendimentos administrativos e regulatórios relacionados ao objeto do Tema 3.10. Esse levantamento permite não apenas reconstruir o histórico de atuação da Antaq, mas também identificar situações recorrentes, controvérsias já enfrentadas e eventuais dificuldades de aplicação ou interpretação do arcabouço normativo vigente.

2.3.8. A análise documental abrangeu igualmente o arcabouço normativo aplicável, incluindo a legislação do setor portuário, as normas regulatórias editadas pela Antaq e suas sucessivas alterações, além das normas aduaneiras e de outros atos pertinentes à compreensão dos serviços e das

responsabilidades examinadas. A evolução dessa disciplina será tratada de maneira específica no Capítulo 3, enquanto a base legal da competência e os limites da atuação da Agência serão examinados no Capítulo 4.

2.3.9. Foram examinadas, ainda, as tabelas de preços dos serviços disponibilizadas pelos terminais portuários de contêineres. Esse levantamento foi utilizado para identificar as rubricas de serviços divulgadas pelos agentes regulados, suas denominações, formas de estruturação e eventuais diferenças entre instalações. A pesquisa das tabelas contribuiu para a compreensão concreta de como os serviços são apresentados ao mercado e de como determinadas atividades são individualizadas para fins de cobrança, constituindo fonte particularmente relevante diante das discussões sobre delimitação da cesta de serviços, classificação de atividades e transparência das cobranças.

2.3.10. Nesse ponto, é importante distinguir a função desse levantamento de uma análise específica sobre a precificação dos serviços. A consulta às tabelas não teve por finalidade, nesta etapa, concluir isoladamente pela adequação ou abusividade dos preços praticados, mas fornecer evidência sobre a estrutura das cobranças, a diversidade de rubricas existentes, sua comparabilidade e a forma pela qual os serviços são apresentados pelos diferentes terminais. Essa distinção evita extrair da simples existência ou diferença de preços conclusões que dependem de análise econômica e operacional mais ampla.

2.3.11. Também tiveram papel relevante as análises, decisões e relatórios produzidos por outras instituições públicas que, no exercício de suas competências, examinaram aspectos relacionados às controvérsias abrangidas pelo Tema 3.10. Nesse conjunto, destacam-se os trabalhos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica — Cade, do Tribunal de Contas da União — TCU e da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda — SRE/MF, inclusive o relatório elaborado no âmbito do Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial — PARC sobre a cobrança do serviço portuário de inspeção não invasiva. Esses documentos foram utilizados como fontes para a compreensão das dimensões concorrenciais, econômicas, regulatórias e institucionais da matéria.

2.3.12. No caso do Cade, foram considerados, entre outros documentos pertinentes, os resultados e análises produzidos no âmbito das discussões concorrenciais envolvendo serviços portuários e cobranças relacionadas à movimentação de cargas conteinerizadas. Esses elementos contribuíram para a compreensão das questões associadas à estrutura de mercado, às relações entre os diferentes agentes da cadeia e aos potenciais efeitos concorrenciais das práticas examinadas. Sua utilização no presente trabalho não implica incorporação automática das conclusões do órgão concorrencial à análise regulatória da Antaq, mas permite considerar evidências e raciocínios produzidos por instituição que examinou a matéria sob perspectiva própria de sua competência.

2.3.13. De forma semelhante, foram examinados os relatórios, acórdãos, determinações e recomendações do TCU relacionados à atuação regulatória da Antaq e aos serviços portuários abrangidos pelo tema. A relevância desses documentos é particularmente significativa porque as discussões realizadas na própria Oficina identificaram a atuação do Tribunal como um dos antecedentes institucionais que contribuíram para o aprofundamento da matéria. As conclusões do TCU foram consideradas tanto como fonte para reconstrução do histórico institucional quanto como elemento para identificação de questões que demandaram reavaliação ou aprofundamento pela Agência.

2.3.14. Também foram considerados, quando pertinentes, decisões judiciais e elementos relacionados às controvérsias submetidas ao Poder Judiciário. A existência de litígios envolvendo determinadas cobranças constitui informação relevante para dimensionar a persistência das controvérsias e seus efeitos jurídicos e econômicos. Entretanto, relatos orais sobre valores envolvidos em ações ou depósitos judiciais somente devem ser incorporados como dados quantitativos ao Relatório quando documentalmente confirmados, cautela que já havia sido registrada durante os trabalhos da Oficina.

2.3.15. As onze reuniões da Oficina de AIR constituíram, por sua vez, fonte relevante para a sistematização, o confronto e o refinamento das informações disponíveis. Além de utilizar as evidências previamente reunidas, as discussões permitiram identificar novas questões, explicitar divergências, formular hipóteses e apontar necessidades adicionais de verificação. As transcrições e os produtos elaborados ao longo das reuniões foram preservados como registros do percurso analítico, permitindo

reconstruir a evolução das discussões e conferir rastreabilidade à construção das causas, do problema regulatório, dos objetivos, das alternativas e dos critérios de comparação.

2.3.16. Por fim, a análise considerou, conforme sua disponibilidade e pertinência, dados quantitativos, documentos técnicos, informações públicas, estudos e demais elementos incorporados à instrução do Tema 3.10. A utilização dessas diferentes fontes seguiu uma lógica de triangulação das informações: sempre que possível, fatos ou hipóteses relevantes foram examinados a partir de mais de uma fonte, especialmente quando decorrentes de manifestações de agentes diretamente interessados no resultado da atuação regulatória.

2.3.17. A base informacional utilizada no presente Relatório deve, portanto, ser compreendida como um conjunto heterogêneo de evidências, com diferentes origens, finalidades e graus de robustez. As reuniões e manifestações dos agentes fornecem informações sobre experiências, práticas e percepções, enquanto as visitas técnicas permitem aproximar a análise da realidade operacional. As tabelas de preços tornam visível a estrutura pública das rubricas e cobranças; os processos e as decisões da Antaq registram a experiência administrativa da Agência; e os documentos da Receita Federal auxiliam na compreensão dos condicionantes aduaneiros. Somam-se a essas fontes as análises do Cade, do TCU, do Poder Judiciário e dos órgãos de advocacia da concorrência vinculados ao Ministério da Fazenda, entre os quais a antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico — SEAE e, mais recentemente, a Secretaria de Reformas Econômicas — SRE/MF. A utilização conjunta desses elementos permite construir o diagnóstico mediante o confronto e a convergência de diferentes evidências, sem atribuir valor determinante, de forma isolada, a uma única perspectiva.

2.4. Desenvolvimento da Oficina de AIR

2.4.1. As Oficinas de AIR do Tema 3.10 foram desenvolvidas ao longo de onze reuniões de trabalho, realizadas entre abril e junho de 2026. Os encontros foram organizados de forma progressiva, acompanhando o amadurecimento da análise, mas sem constituir etapas inteiramente estanques. Questões discutidas em reuniões anteriores foram retomadas e revistas sempre que o avanço dos trabalhos indicou a necessidade de aperfeiçoamento das formulações ou dos produtos construídos.

2.4.2. Inicialmente, os trabalhos concentraram-se na sistematização e discussão da contextualização da situação-problema, com o objetivo de estabelecer uma compreensão compartilhada sobre o funcionamento da cadeia logística da carga conteinerizada, seus principais agentes, fluxos operacionais e aduaneiros, serviços envolvidos e controvérsias relevantes para a análise. Essa etapa permitiu organizar o conhecimento necessário para o posterior aprofundamento das relações causais.

2.4.3. Na sequência, as discussões avançaram para a identificação das causas e consequências associadas à situação analisada. A aplicação dos 5 Porquês e a construção progressiva da Árvore do Problema permitiram aprofundar as cadeias causais, distinguir causas diretas e causas-raiz e organizar as relações entre causas, problema central e consequências. Esse processo também contribuiu para o refinamento do próprio enunciado do problema regulatório, na medida em que permitiu separar elementos que correspondiam a causas, consequências ou possíveis soluções daqueles que efetivamente deveriam integrar sua formulação.

2.4.4. A evolução dos trabalhos conduziu, assim, à consolidação do problema regulatório e de sua estrutura causal. A sexta reunião representa importante ponto de transição nesse processo, ao concentrar-se na conclusão da árvore do problema e na consolidação do enunciado do problema regulatório, criando as condições para o avanço às etapas seguintes da análise.

2.4.5. A partir do diagnóstico consolidado, os trabalhos passaram à construção dos objetivos da atuação regulatória e, posteriormente, à identificação e ao refinamento das alternativas de ação. Buscou-se preservar o encadeamento entre as causas identificadas, os resultados que se pretende alcançar e os diferentes instrumentos capazes de contribuir para o enfrentamento do problema, evitando que a análise partisse de uma solução previamente estabelecida.

2.4.6. As reuniões subsequentes foram dedicadas à estruturação da comparação das alternativas, mediante aplicação da Análise Multicritério – AMC. Foram construídos e refinados os critérios de avaliação, seus atributos e níveis de desempenho, examinada a independência entre os critérios e

realizada sua ponderação. A metodologia empregada também admitiu a revisão das avaliações quando identificadas diferenças de interpretação entre os participantes, de forma a aumentar a consistência do processo comparativo. Ao final dessa etapa, os critérios e a metodologia de ponderação encontravam-se consolidados para utilização na comparação das alternativas.

2.4.7. A reunião final teve papel relevante no refinamento e na validação metodológica dos produtos desenvolvidos. A revisão de conceitos e de determinadas avaliações permitiu distinguir divergências efetivas de preferência de diferenças decorrentes da interpretação dos critérios utilizados, contribuindo para aumentar a consistência dos resultados.

2.4.8. Ao longo desse percurso, foram produzidos diferentes instrumentos de sistematização e representação gráfica, entre os quais se destacam a Árvore do Problema, a representação dos objetivos, o mapa dos atores, a sistematização das alternativas e os instrumentos associados à definição, ponderação e comparação dos critérios da Análise Multicritério. Esses produtos documentam o desenvolvimento do raciocínio analítico e serão apresentados nos capítulos correspondentes deste Relatório, juntamente com a análise substantiva a que se referem.

2.4.9. A opção por distribuir os produtos gráficos ao longo do Relatório busca preservar sua função analítica. Assim, a Árvore do Problema será apresentada no capítulo destinado às causas; o mapa dos atores, na contextualização da cadeia e de seus agentes; os produtos relativos aos objetivos e alternativas, nos respectivos capítulos; e os instrumentos referentes aos critérios, ponderação e comparação, no capítulo dedicado à avaliação das alternativas. Dessa forma, os diagramas serão apresentados no contexto em que seus elementos e resultados são efetivamente discutidos.

2.4.10. O conjunto das reuniões evidencia, portanto, um percurso progressivo de construção analítica: contextualização da situação-problema → estruturação das causas e consequências → consolidação do problema regulatório → definição dos objetivos → construção das alternativas → definição e ponderação dos critérios → comparação das alternativas. Essa sequência constitui a base para a organização dos capítulos seguintes do presente Relatório.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO OPERACIONAL E CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS

3.1. Caracterização do segmento portuário de carga conteinerizada.

3.1.1. Este capítulo reúne e sistematiza as evidências obtidas ao longo da etapa de coleta e análise de informações e desenvolve, a partir delas, referências conceituais e critérios de interpretação relevantes para a AIR. Seu propósito, portanto, não se limita à descrição do funcionamento atual do setor, mas abrange a construção da lógica analítica que orienta a compreensão dos serviços e das cobranças examinados neste Relatório e que poderá subsidiar a posterior elaboração da proposta normativa. Essas construções integram os resultados preliminares da AIR e estão sujeitas à avaliação e ao aperfeiçoamento no processo de participação social.

3.1.2. A passagem da carga conteinerizada pelo terminal integra uma cadeia logística na qual se sobrepõem diferentes relações comerciais, contratuais e operacionais. Para a análise dos serviços portuários e de suas cobranças, importa distinguir essas relações e compreender como repercutem sobre as atividades realizadas no terminal e sobre sua remuneração. O ponto de partida é o contrato internacional de compra e venda, cujas condições, inclusive o *Incoterm* adotado, distribuem entre vendedor e comprador obrigações, custos e riscos relacionados ao transporte da mercadoria.

3.1.3. A definição dessas responsabilidades repercute sobre uma segunda relação contratual, distinta da compra e venda: o contrato de transporte. A depender da condição comercial pactuada, a contratação do transporte marítimo poderá caber ao vendedor ou ao comprador. Nas operações CIF (*Cost, Insurance and Freight*), por exemplo, cabe ao vendedor contratar o transporte e o seguro nas condições previstas para esse *Incoterm*. Em outras modalidades, a contratação do transporte pode recair sobre o comprador. Essa distinção é relevante para a análise porque demonstra que o importador ou consignatário que recebe a mercadoria no Brasil, não necessariamente, foi quem contratou o transportador marítimo responsável por trazê-la ao país.

3.1.4. A Antaq (2023), no estudo *Serviços Prestados às Cargas Desembaraçadas sobre as Águas: Características Operacionais e Preços Praticados*, analisa as relações existentes entre os agentes envolvidos no fluxo da carga conteinerizada de importação e chama atenção para a dissociação entre algumas das decisões tomadas ao longo dessa cadeia. Embora o importador participe da definição do porto de destino da mercadoria, a escolha do terminal em que ocorrerá a atracação não é, em regra, realizada diretamente por ele, decorrendo da organização da linha de navegação e das relações estabelecidas entre o transportador marítimo e os terminais portuários nos quais realiza suas escalas. Forma-se, assim, uma cadeia em que a contratação da compra e venda internacional, a contratação do transporte marítimo e a definição da instalação em que a carga será descarregada decorrem de relações distintas e podem envolver diferentes centros de decisão.

3.1.5. Essa característica também permite compreender as diferentes relações concorrenciais existentes ao longo da cadeia. A Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda — SRE/MF, no relatório *Cobrança do serviço portuário de inspeção não invasiva: Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial*, elaborado em 2025 no âmbito do PARC para avaliação da Resolução Antaq nº 109/2023, identifica dois mercados relacionados nos quais atuam os terminais portuários de contêineres. Conforme sintetiza o estudo, "pela ótica do produto, importa destacar a existência de dois mercados relevantes onde os terminais molhados operam" (SRE/MF, 2025, p. 26). No primeiro, correspondente aos serviços de terminais de carga conteinerizada, os terminais portuários competem entre si pela contratação dos armadores, caracterizados como agentes, em geral, de grande porte e com elevado poder de negociação. No segundo, correspondente à armazenagem alfandegada da carga conteinerizada de importação, os terminais portuários concorrem com outros recintos alfandegados pela armazenagem da mercadoria. A SRE/MF ressalta que os dois mercados são interligados, uma vez que a movimentação portuária gera demanda subsequente por armazenagem, que poderá ocorrer na própria instalação de desembarque ou, quando possível a transferência da carga, em outro recinto alfandegado. Essa configuração faz com que um mesmo terminal possa atuar, em momentos distintos da cadeia, como prestador contratado pelo transportador marítimo para a movimentação portuária e como concorrente de outros recintos pela armazenagem da carga de importação.

3.1.6. Após a descarga, portanto, a posição dos agentes se modifica. O importador ou consignatário pode ter possibilidade de escolha quanto ao recinto em que pretende armazenar e desembaraçar a mercadoria, mas a carga se encontra fisicamente sob a guarda do terminal em que foi descarregada. Enquanto permanecer nessa condição, determinadas atividades necessárias à sua movimentação, disponibilização ou entrega somente podem ser realizadas pelo próprio terminal, inclusive quando o interessado tenha optado pela transferência para outro recinto. Nesse sentido, o estudo da Antaq registra que "um dos benefícios do trânsito aduaneiro é a liberdade de escolha conferida ao importador quanto ao recinto onde deseja armazenar e nacionalizar suas mercadorias" (ANTAQ, 2023, p. 26). A efetivação dessa escolha depende, contudo, do cumprimento dos procedimentos aduaneiros aplicáveis e da realização, pelo terminal de desembarque, das operações necessárias à retirada do contêiner. O trânsito aduaneiro permite, assim, a remoção da carga ainda não nacionalizada para outro recinto alfandegado, introduzindo nessa etapa uma relação concorrencial entre os recintos.

3.1.7. Essa configuração ajuda a compreender o que, ao longo desta AIR, é denominado poder de mercado circunstancial. Trata-se da posição temporariamente diferenciada assumida pelo terminal em decorrência da localização física da carga sob sua guarda: ainda que exista concorrência pela armazenagem e o importador ou consignatário possa optar por outro recinto, a concretização dessa escolha depende da atuação do próprio terminal que recebeu o contêiner. O poder de mercado, nesse caso, não decorre necessariamente da ausência de concorrentes no mercado, mas das condições existentes em determinado momento do fluxo logístico, quando a substituição imediata do prestador para certas atividades não é possível. Essa circunstância pode reduzir o poder de barganha do usuário ou do recinto de destino e, por essa razão, constitui elemento relevante para a análise das condições em que podem ocorrer as condutas examinadas nesta AIR.

3.1.8. A cadeia é ainda condicionada pela atuação dos órgãos intervenientes, especialmente da autoridade aduaneira e, conforme a natureza da mercadoria, dos demais órgãos anuentes. Embora essas instituições não integrem as relações comerciais anteriormente descritas, suas regras e procedimentos podem modificar o fluxo físico da carga e, consequentemente, as atividades executadas pelos terminais.

O TCU (2025), no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, evidencia essa interação ao examinar o Despacho sobre Águas – DSA: embora o procedimento decorra da regulamentação aduaneira, sua operacionalização repercute diretamente sobre a forma e o momento em que a carga deve ser movimentada e disponibilizada pelo terminal.

3.1.9. A inspeção não invasiva constitui outro exemplo dessa interface. A SRE/MF (2025) demonstrou que uma atividade associada ao controle aduaneiro pode produzir efeitos sobre a prestação dos serviços portuários e sobre as condições de concorrência no mercado de armazenagem alfandegada. Esses exemplos evidenciam que a configuração dos serviços não decorre exclusivamente das decisões comerciais dos agentes ou da regulação da Antaq: procedimentos definidos no âmbito de outras competências institucionais podem criar, modificar ou tornar necessárias atividades realizadas dentro dos terminais e, dessa forma, repercutir sobre sua prestação e cobrança.

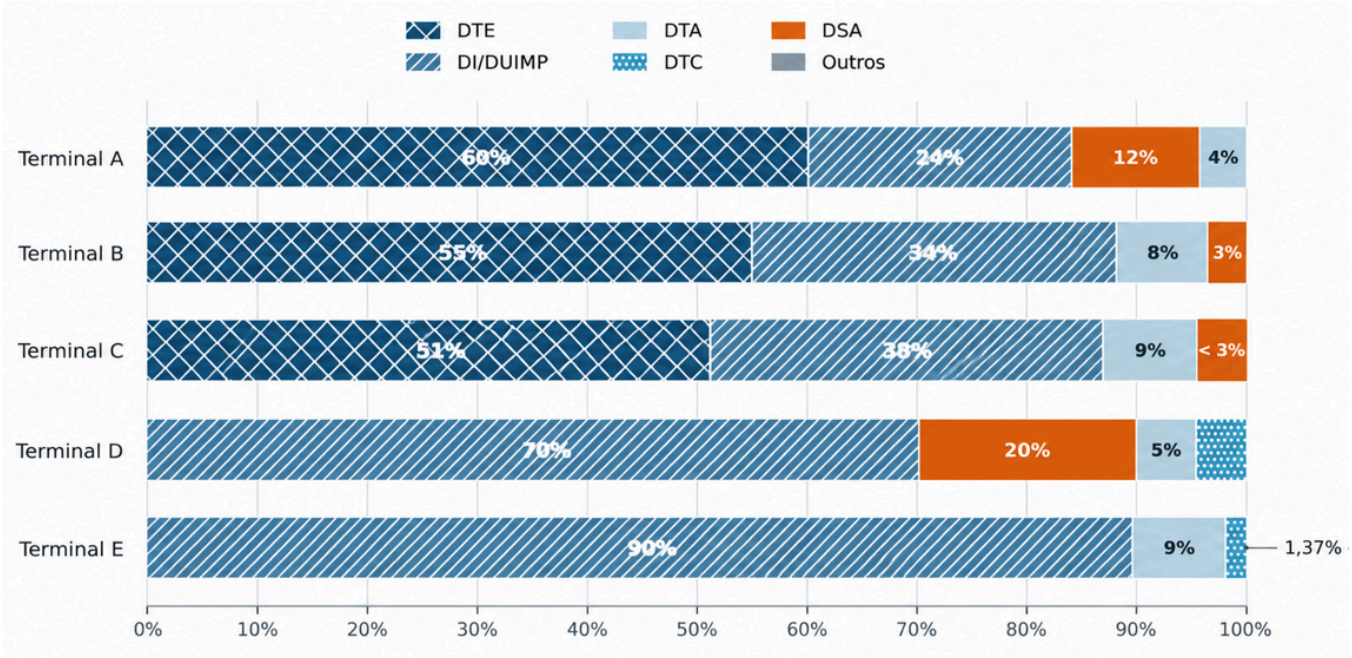
3.1.10. A sucessão dessas relações faz com que os agentes responsáveis pelas diferentes decisões ao longo do fluxo não necessariamente coincidam. Quem contrata o transporte, quem define o terminal de atracação, quem detém a titularidade ou consignação da carga, quem determina a realização de determinada atividade, quem dela se beneficia e quem responde pelo respectivo pagamento podem ser sujeitos distintos. Essa característica é particularmente relevante para a presente AIR, pois a adequada caracterização regulatória dos serviços exige considerar não apenas a atividade materialmente executada, mas também seu fato gerador, sua posição no fluxo logístico e as relações que explicam sua prestação e cobrança.

3.1.11. Essa diversidade de arranjos operacionais se reflete na forma como os serviços portuários são estruturados e apresentados aos usuários. Atividades de natureza semelhante nem sempre são individualizadas ou agrupadas da mesma maneira pelos terminais, podendo integrar diferentes rubricas ou cestas de serviços e estar associadas a distintos fatos geradores e responsáveis pelo pagamento. Como resultado, a denominação atribuída a uma cobrança nem sempre é suficiente para identificar seu conteúdo ou estabelecer correspondência com serviços oferecidos por outras instalações. Essa característica reduz a transparência e a comparabilidade das tabelas e torna necessária uma análise que considere não apenas o nome de cada rubrica, mas as atividades que efetivamente a compõem e as condições de sua incidência.

3.1.12. A documentação que fundamenta a atual revisão regulatória evidencia que as controvérsias do segmento não se restringem a uma única cobrança. A Nota Técnica nº 102/2026/GRP/SRG (SEI nº 2972285), registra que as discussões alcançam, além do Serviço de Segregação e Entrega – SSE, outras rubricas e situações, como a guarda provisória, a inspeção não invasiva e a aposição de rótulos IMO, dentre outras. Embora apresentem particularidades próprias, essas controvérsias revelam questões comuns relacionadas à caracterização das atividades prestadas, à sua inserção nas diferentes cestas de serviços e à identificação dos agentes envolvidos e das respectivas responsabilidades. Esse conjunto de questões reforçou a necessidade de que a revisão regulatória adotasse uma abordagem mais abrangente sobre os serviços prestados às cargas conteinerizadas.

3.1.13. As evidências obtidas nas visitas técnicas realizadas pelo Grupo de Trabalho reforçam a heterogeneidade observada no segmento. Foram identificadas diferenças relevantes entre as instalações quanto à disponibilidade física de pátio, capacidade de armazenagem, participação relativa dos fluxos de importação e exportação, utilização de recintos retroportuários e organização das operações. Em algumas instalações, parcela relevante da carga importada é transferida para outros recintos alfandegados; em outras, a maior parte permanece armazenada no próprio terminal.

Figura 02 - Variedade de distribuição dos regimes aduaneiros utilizados nos terminais visitados



Fonte: Entrevistas feitas durante as visitas técnicas. Elaboração própria.

3.1.14. A leitura conjunta do gráfico e das informações obtidas nas visitas técnicas evidencia diferenças relevantes entre os terminais. Nos Terminais A, B e C, o DTE constitui o regime predominante, mas a composição das demais operações não é uniforme. O Terminal A informou participação de 12% do DSA, superior aos 3% observados no Terminal B e ao percentual inferior a 3% registrado pelo Terminal C. Neste último, também foram apresentados tempos distintos conforme o procedimento adotado: 10,7 dias para a DI, 8,4 dias para a DTA e 1,2 dia para o DTE. Sem atribuir a esses dados alcance representativo de todo o mercado, a comparação indica que o regime aplicável pode alterar significativamente o momento da liberação e o período de permanência da carga, com reflexos sobre as atividades executadas pelo terminal.

3.1.15. O Terminal D apresentou configuração particularmente distinta: aproximadamente 70% das operações estavam associadas à Duimp e 20% ao DSA, a maior participação dessa modalidade entre os terminais comparados. Durante a visita técnica, o terminal atribuiu esse resultado ao perfil de sua carteira de clientes, composta, em medida relevante, por grandes empresas industriais, inclusive do setor automotivo, que operam fluxos regulares e previsíveis e dispõem de maior capacidade para cumprir antecipadamente os requisitos do despacho. A explicação é compatível com o desenho do DSA, modalidade originalmente destinada a importadores certificados como OEA-Conformidade Nível 2 e que permite o registro da declaração antes da chegada e da descarga da mercadoria. O Terminal E, em sentido diverso, apresentou forte concentração em DI/Duimp, acompanhada de 9% de DTA e de participação de apenas 1,37% da DTC, considerada irrelevante pelo terminal. Os dados reforçam, assim, a conclusão extraída das entrevistas: a utilização dos regimes depende do perfil dos clientes, da regularidade dos fluxos e da organização operacional de cada instalação, não sendo adequado pressupor a existência de um padrão logístico uniforme para todos os terminais.

3.1.16. A disponibilidade de área também constitui um elemento relevante para compreender as diferenças operacionais e econômicas entre os terminais. Instalações inseridas em complexos portuários historicamente consolidados e submetidas a maiores restrições espaciais apresentam condições distintas daquelas implantadas em locais com maior disponibilidade territorial. Essas diferenças repercutem sobre a capacidade de armazenagem, a organização do pátio e as possibilidades de permanência da carga na própria instalação, contribuindo para a conformação de modelos operacionais e econômicos distintos.

3.1.17. Essa diversidade também se reflete na composição das atividades e nos incentivos associados ao fluxo da carga. Terminais com maior restrição espacial, cuja atividade econômica está mais concentrada na movimentação de contêineres, tendem a atribuir maior importância ao giro do pátio e à liberação mais célere das cargas, uma vez que a disponibilidade de espaço permite novos ciclos de movimentação. Em instalações com maior disponibilidade de área e maior participação das atividades de

armazenagem, a permanência da carga no terminal pode assumir maior relevância econômica. A relação entre movimentação e armazenagem, portanto, não se apresenta de maneira uniforme no segmento, mas integra o modelo de negócio de cada instalação e influencia os incentivos associados ao giro, à permanência e à transferência das cargas.

3.1.18. A heterogeneidade dos modelos de negócio também se reflete na estruturação comercial dos serviços. Além de parcela significativa das operações estar sujeita a preços negociados e descontos em relação aos valores constantes das tabelas públicas, diferenças na configuração física, operacional e econômica dos terminais podem repercutir na própria forma de organizar e remunerar as atividades prestadas à carga. Uma mesma rubrica pode compreender conjuntos distintos de atividades entre instalações, assim como atividades de natureza semelhante podem ser individualizadas em determinados terminais e incorporadas a outras cestas de serviços em outros. As diferenças observadas, portanto, não se limitam aos valores cobrados, mas alcançam a composição dos serviços, seus fatos geradores, as condições de incidência e a identificação dos responsáveis pelo pagamento. A compreensão dessas rubricas exige, por isso, considerar o conjunto de serviços oferecidos e o modelo operacional em que estão inseridas, aspecto que contribui para explicar a heterogeneidade das tabelas públicas e as dificuldades de correspondência entre serviços oferecidos por diferentes instalações.

3.1.19. As evidências levantadas mostram, por fim, que essa heterogeneidade operacional deve ser compreendida em conjunto com a evolução dos procedimentos aduaneiros. Especialmente no fluxo de importação, alterações nas regras de fiscalização, liberação e transferência das cargas podem modificar os tempos de permanência nos terminais e as atividades necessárias ao longo desse percurso. O TCU (2025), no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, apontou, por exemplo, que a implantação da Declaração Única de Importação – Duimp tende a reduzir os tempos de liberação das cargas e pode produzir repercussões sobre a atratividade do trânsito aduaneiro entre terminais primários e recintos retroportuários. As visitas técnicas igualmente evidenciaram diferenças na operacionalização de procedimentos vinculados ao controle aduaneiro, como a inspeção não invasiva, reforçando a importância de considerar essas interfaces na compreensão dos serviços prestados à carga.

3.1.20. Essa caracterização fornece a base para o exame dos fluxos da carga conteinerizada e dos serviços realizados ao longo de seu percurso. Os itens seguintes mostram como os procedimentos aduaneiros, as condições operacionais e as relações entre os agentes repercutem sobre a composição e a remuneração desses serviços.

3.2. Regimes, procedimentos aduaneiros e fluxos da carga conteinerizada de importação

3.2.1. *Desembaraço no terminal de descarga*

3.2.1.1. Toda mercadoria procedente do exterior, ressalvadas as hipóteses previstas na legislação específica, está sujeita a despacho aduaneiro de importação. Nos termos do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (Regulamento Aduaneiro), o despacho de importação é o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação aplicável. O procedimento é processado com base em declaração de importação e pode ocorrer em zona primária ou secundária. Sua disciplina é complementada pela Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, que regulamenta o despacho aduaneiro de importação e contempla, consideradas as alterações posteriores, diferentes instrumentos declaratórios. Nesse contexto, coexistem atualmente a **Declaração de Importação – DI**, vinculada ao processo tradicional de importação, e a **Declaração Única de Importação – Duimp**, utilizada no âmbito do Novo Processo de Importação e processada por meio do Portal Único de Comércio Exterior.

3.2.1.2. No fluxo examinado neste subitem, o despacho é processado no próprio recinto alfandegado portuário em que ocorreu a descarga. A mercadoria, portanto, permanece no terminal após sua retirada do navio e ali são realizados os procedimentos necessários à sua liberação. Durante esse período, o terminal não atua apenas como instalação na qual ocorreu a movimentação portuária — na condição de recinto alfandegado e depositário da mercadoria submetida a controle aduaneiro, responde por sua guarda e participa operacionalmente da execução dos procedimentos necessários ao exercício da fiscalização. Concluído o despacho e autorizada a entrega, a mercadoria deixa o recinto e segue para seu

destino, sem que tenha sido previamente transferida, sob regime de trânsito aduaneiro, para outro recinto alfandegado.

3.2.1.3. Nesse fluxo, assume relevância o registro da presença de carga, procedimento por meio do qual o depositário informa à Receita Federal a disponibilidade da mercadoria recolhida sob sua custódia. Conforme esclarece o Manual de Importação da Receita Federal, nas operações marítimas processadas pelo procedimento tradicional de Declaração de Importação (DI), essa informação é prestada mediante o Número Identificador da Carga (NIC), observadas as hipóteses excepcionais previstas na legislação aduaneira. O registro permite identificar a carga disponível para os procedimentos de despacho e constitui um dos requisitos para sua vinculação à declaração aduaneira. A ausência dessa informação, por sua vez, não significa necessariamente que a mercadoria ainda não tenha sido descarregada ou que não esteja fisicamente no terminal, mas que sua disponibilidade ainda não foi confirmada no sistema correspondente, ressalvados os procedimentos específicos que dispensam ou substituem esse registro.

3.2.1.4. A presença de carga possui, portanto, natureza essencialmente aduaneira, relacionada à identificação da mercadoria, à confirmação de sua disponibilidade e ao controle exercido sobre os bens introduzidos no território nacional. Embora o registro pressuponha a responsabilidade do depositário pela carga recebida e possa corresponder, operacionalmente, à sua permanência em área destinada à armazenagem, não constitui, por si só, manifestação de vontade do importador quanto à contratação de serviço autônomo de armazenagem, tampouco define necessariamente o marco inicial de sua cobrança. A caracterização dessa prestação, para fins regulatórios e comerciais, depende do exame das atividades efetivamente realizadas, das condições de permanência da mercadoria, da relação jurídica estabelecida entre os agentes e das regras aplicáveis à respectiva cesta de serviços.

3.2.1.5. Essa distinção também se relaciona às controvérsias examinadas pela Antaq acerca da guarda provisória de cargas destinadas a outros recintos alfandegados, nas quais se discutiu se a custódia exercida pelo terminal durante o intervalo necessário à transferência da mercadoria constituiria prestação autônoma ou atividade já compreendida nos serviços portuários anteriormente remunerados. Embora envolva circunstâncias operacionais distintas, essa controvérsia evidencia a importância de diferenciar as obrigações aduaneiras do depositário das condições de caracterização e remuneração dos serviços portuários.

3.2.1.6. Na prática operacional do setor, esse fluxo é frequentemente identificado pela expressão “DI”, utilizada em contraposição a outros procedimentos ou formas de liberação da carga, como DTA e DTC. Essa terminologia foi recorrente nas visitas técnicas e também aparece nas tabelas de preços, sistemas operacionais e demais documentos dos terminais, refletindo uma convenção amplamente utilizada pelos agentes para distinguir os diferentes percursos da carga de importação. A expressão, contudo, deve ser compreendida com alguma cautela. Sob a perspectiva jurídica, a Declaração de Importação – DI é o instrumento declaratório utilizado para o processamento do despacho aduaneiro no modelo tradicional de importação, e não, propriamente, uma modalidade de fluxo físico da carga. A distinção adquire maior relevância com a implantação progressiva da Duimp, que substitui a DI em diferentes operações sem que isso corresponda, necessariamente, à eliminação da configuração logística atualmente identificada pelos agentes como “DI”. Neste Relatório, portanto, a expressão poderá ser mantida quando reproduzir a terminologia empregada pelos agentes, tabelas, dados e documentos examinados, enquanto a expressão “desembaraço no terminal de descarga” será utilizada, quando necessário, para designar de forma mais precisa a configuração logística em que a mercadoria permanece no recinto alfandegado portuário até sua liberação.

3.2.1.7. A permanência da mercadoria no recinto estabelece uma interface direta entre o controle aduaneiro e a operação portuária. Enquanto submetida a esse controle, a carga permanece sob responsabilidade do depositário, a quem a legislação aduaneira atribui obrigações relacionadas não apenas à sua guarda, mas também à viabilização dos procedimentos de fiscalização. A Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, evidencia essa relação ao prever obrigações do depositário relacionadas à disponibilização da carga e, quando determinada sua verificação física, ao posicionamento da mercadoria para a realização do procedimento. Uma determinação da autoridade aduaneira pode, portanto, produzir atividades materiais dentro do terminal, como a localização e disponibilização do contêiner, sua movimentação até o local apropriado para fiscalização e, conforme o caso, seu posterior reposicionamento.

3.2.1.8. A condição de depositário é relevante, nesse contexto, para compreender a natureza das responsabilidades incidentes sobre o terminal. A documentação examinada pelo TCU no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, ao tratar das controvérsias relacionadas à guarda provisória, distingue a responsabilidade pela guarda da mercadoria sob controle aduaneiro da caracterização comercial ou regulatória de sua armazenagem. Embora aquela controvérsia esteja mais diretamente associada aos fluxos de trânsito aduaneiro, a distinção é conceitualmente relevante também neste ponto: a existência de responsabilidade aduaneira sobre a carga e a realização de atividades materiais necessárias ao exercício da fiscalização não resolvem, por si sós, a forma pela qual essas atividades devem ser enquadradas na regulação dos serviços portuários.

3.2.1.9. Surge, assim, uma interface particularmente relevante para esta AIR. A exigência que dá origem a determinada atividade pode decorrer da Receita Federal, MAPA ou de outro órgão interveniente; sua execução material, por sua vez, pode exigir uma atuação do terminal; e o enquadramento dessa atuação como obrigação do depositário, atividade compreendida em uma cesta de serviços ou serviço adicional passível de remuneração constitui questão distinta. Do mesmo modo, a identificação de eventual tomador do serviço e do agente responsável pelo pagamento não decorre automaticamente da autoridade que determinou a realização do procedimento. A análise exige, portanto, distinguir a origem da exigência, a responsabilidade pela sua execução e o tratamento regulatório e econômico da atividade necessária ao seu cumprimento.

3.2.1.10. Essa sobreposição de competências também evidencia a importância da articulação entre a Antaq, a Receita Federal e os demais órgãos intervenientes. Regras ou procedimentos estabelecidos no exercício das competências aduaneiras podem produzir efeitos operacionais e econômicos sobre atividades sujeitas à regulação portuária. Inversamente, a disciplina regulatória de uma cobrança não pode desconsiderar a origem e o conteúdo da obrigação que motivou a atividade. As diferenças identificadas nas visitas técnicas quanto aos procedimentos de inspeção, posicionamento e escaneamento ilustram essa interdependência e sugerem que parte da heterogeneidade observada na prestação dos serviços pode decorrer não apenas das escolhas comerciais ou operacionais dos terminais, mas também da forma pela qual exigências estabelecidas por diferentes autoridades são operacionalizadas em cada recinto. A delimitação das competências e a coordenação entre as instituições constituem, assim, elementos relevantes para a compreensão do problema regulatório, sem que se antecipe, neste momento, a solução a ser adotada para cada atividade.

3.2.1.11. Há também uma dimensão temporal importante nesse fluxo. A permanência física do contêiner no recinto não coincide necessariamente com o período formal de processamento do despacho aduaneiro. Segundo o Manual Aduaneiro de Importação da Receita Federal, considera-se iniciado o despacho na data do registro da respectiva declaração. Devem ser distinguidos, portanto, eventos como a descarga, o registro da declaração, o início do despacho, o desembaraço, a autorização para entrega e a efetiva retirada da carga. Essa diferenciação é relevante para a análise dos serviços portuários porque o contêiner pode permanecer sob guarda do terminal durante períodos que antecedem ou sucedem determinadas etapas do processamento aduaneiro, ocupando espaço e podendo demandar atividades distintas ao longo desse intervalo.

3.2.1.12. As visitas técnicas realizadas pelo Grupo de Trabalho reforçaram a importância dessa dimensão temporal. Os terminais utilizaram diferentes referências para descrever os tempos de permanência das cargas desembaraçadas na própria instalação, mas as informações levantadas evidenciaram diferença operacional relevante entre esse fluxo e determinadas modalidades de transferência para outros recintos. Enquanto cargas destinadas ao desembaraço no terminal podem permanecer armazenadas por vários dias, alguns procedimentos de transferência estão associados a prazos ou prioridades de disponibilização substancialmente menores. O procedimento aplicável interfere, assim, não apenas no percurso físico da mercadoria, mas também no tempo durante o qual ela permanece no terminal e no conjunto de atividades realizadas nesse período.

3.2.1.13. Mesmo dentro do fluxo aqui examinado, contudo, não existe uma sequência operacional necessariamente idêntica para todas as cargas. O despacho pode envolver diferentes níveis de conferência e controles administrativos, conforme o tratamento atribuído à operação e a natureza da mercadoria. A própria Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, contempla situações específicas em que a entrega pode ser autorizada antes da conclusão de todas as etapas ordinariamente

associadas à conferência aduaneira. As atividades realizadas entre a descarga e a retirada do contêiner podem, portanto, variar entre operações, inclusive em razão das determinações da Receita Federal e dos demais órgãos intervenientes.

3.2.1.14. A progressiva implantação da Duimp e do Novo Processo de Importação tende, ademais, a modificar a sequência e a duração de algumas dessas etapas. O TCU, no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, apontou expectativa de redução dos tempos de liberação das mercadorias e possíveis repercussões sobre os fluxos entre terminais primários e recintos retroportuários. As alterações associadas à Duimp e ao Portal Único serão examinadas especificamente no item 3.2.4, inclusive quanto aos seus potenciais efeitos sobre a permanência da carga e a demanda por serviços portuários.

3.2.1.15. Para os objetivos desta AIR, portanto, o elemento que caracteriza o fluxo examinado neste subitem não é a utilização de uma declaração específica, mas a permanência da carga no recinto alfandegado portuário de descarga durante o processamento do despacho, sem sua transferência prévia para outro recinto alfandegado. Essa configuração concentra no terminal de descarga a guarda da mercadoria e as atividades necessárias à operacionalização dos controles incidentes até sua liberação e entrega. O conteúdo e a duração dessas atividades podem variar conforme o tratamento conferido à operação, evidenciando que mesmo o desembaraço realizado no terminal de descarga não corresponde a um fluxo operacional inteiramente homogêneo.

3.2.2. *Trânsito aduaneiro e transferência para outros recintos*

3.2.2.1. O desembaraço da mercadoria no próprio terminal de descarga, examinado no item anterior, não constitui o único percurso possível para a carga conteinerizada de importação. Enquanto permanece submetida ao controle aduaneiro, a mercadoria pode ser transferida para outro recinto alfandegado, no qual prosseguirão os procedimentos relacionados à sua armazenagem e posterior nacionalização. O regime especial de trânsito aduaneiro permite, nesse sentido, o transporte da mercadoria, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão das obrigações tributárias correspondentes durante o percurso.

3.2.2.2. Essa possibilidade modifica a organização do fluxo logístico e a distribuição das responsabilidades entre os agentes. No desembaraço realizado no terminal de descarga, a mercadoria permanece no próprio recinto alfandegado durante o processamento do despacho, sob responsabilidade do respectivo depositário. No trânsito aduaneiro, por sua vez, a carga deixa o terminal de entrada ainda submetida ao controle aduaneiro e é transferida para outro recinto alfandegado, no qual prosseguirão as etapas subsequentes de sua permanência e nacionalização. Durante esse percurso, a responsabilidade aduaneira pela mercadoria acompanha as regras próprias do regime e dos depositários envolvidos, não se confundindo necessariamente com a caracterização da atividade de armazenagem para fins regulatórios ou comerciais. Essa distinção é especialmente relevante no caso da carga pátio: conforme registrado pelo TCU (2025), enquanto aguarda a realização do trânsito na zona primária, o terminal de origem permanece responsável como fiel depositário, embora a carga não seja considerada, para fins aduaneiros, formalmente armazenada naquela etapa.

3.2.2.3. A expressão “trânsito aduaneiro”, contudo, abrange procedimentos com características operacionais distintas. A Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002, disciplina o regime e estabelece diferentes formas de transferência da mercadoria submetida ao controle aduaneiro. Na documentação e nas manifestações dos agentes examinadas nesta AIR aparecem, com particular relevância para a carga conteinerizada, a **Declaração de Trânsito Aduaneiro – DTA**, inclusive sob o tratamento de carga pátio, e procedimentos simplificados de transferência, como a **Declaração de Trânsito de Contêineres – DTC**. A Antaq (2023) registra, entre outras diferenças, que a DTA pode amparar operações iniciadas em uma unidade da Receita Federal e concluídas em outra, enquanto a DTC se aplica à transferência de contêineres destinados a recinto alfandegado jurisdicionado à mesma unidade da autoridade aduaneira. Além da diferença territorial, os procedimentos apresentam distintos graus de complexidade: enquanto a DTA é processada no Siscomex Trânsito e demanda conjunto mais amplo de informações, a DTC foi concebida como procedimento simplificado, com menor número de dados necessários ao registro da transferência.

3.2.2.4. O Porto de Santos apresenta uma particularidade nesse fluxo. Em lugar da DTC, utiliza-se a **Declaração de Transferência Eletrônica – DTe** para o trânsito aduaneiro simplificado entre recintos submetidos à jurisdição da Alfândega do Porto de Santos. A Antaq (2023) caracteriza a DTe como documento de trânsito aduaneiro sui generis e registra que o sistema foi desenvolvido pela Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados – ABTRA e aprovado pela Receita Federal. Sua utilização encontra fundamento na possibilidade, prevista na regulamentação aduaneira, de dispensa da DTC nas unidades que disponham de outras formas de controle. O sistema permite controlar a transferência dos contêineres entre os recintos, acompanhar os respectivos estoques e disponibilizar à autoridade aduaneira as informações necessárias ao controle do trânsito. Embora se trate de transferência realizada em curta distância e dentro da mesma jurisdição aduaneira, a mercadoria permanece sob regime de trânsito, uma vez que ainda não foi nacionalizada.

3.2.2.5. A DTe apresenta ainda características operacionais que ajudam a compreender a lógica dos procedimentos simplificados de transferência. Segundo a Antaq (2023), o processo é predominantemente eletrônico e permite que os recintos envolvidos conheçam antecipadamente o destino dos contêineres e realizem, por meio do sistema, os comandos necessários à transferência e à integração dos estoques. A Receita Federal dispõe de acesso às informações e pode interromper o fluxo quando necessária sua intervenção, sem que, na ausência de bloqueio, cada operação dependa de autorização individual para prosseguir. O estudo registra também a possibilidade de planejamento da transferência antes da chegada do navio como uma das características que conferem maior celeridade ao procedimento.

3.2.2.6. A existência da DTe também evidencia que procedimentos destinados a uma finalidade aduaneira semelhante podem assumir configurações operacionais distintas entre os portos. Enquanto Santos desenvolveu e manteve sistema próprio integrado à atuação da Alfândega local, outros portos utilizam a DTC para transferências submetidas à mesma jurisdição aduaneira. Essa diferença é relevante para a presente análise porque o procedimento adotado pode alterar o número de intervenções necessárias, o fluxo de informações entre os agentes e o tempo requerido para disponibilização e transferência da carga, com possíveis reflexos sobre as atividades executadas pelos terminais.

3.2.2.7. Para os fins desta análise, as diferenças procedimentais entre DTC e DTe não justificam seu tratamento como fluxos operacionais distintos. Ambos desempenham, em essência, a função de viabilizar a transferência simplificada de contêineres entre recintos submetidos à mesma jurisdição aduaneira, ressalvadas as particularidades do sistema utilizado no Porto de Santos. Por essa razão, quando essas especificidades não forem relevantes, DTC e DTe serão consideradas conjuntamente ao longo deste Relatório.

3.2.2.8. Mais relevante para a caracterização das atividades realizadas no terminal de origem é distinguir o instrumento utilizado para formalizar o trânsito do tratamento conferido à carga enquanto aguarda sua transferência. DTA, DTC e DTe dizem respeito aos procedimentos pelos quais se processa o trânsito aduaneiro, enquanto a expressão “carga pátio” identifica uma condição específica de permanência da mercadoria na zona primária. Essa distinção é importante porque uma carga destinada a trânsito aduaneiro pode permanecer armazenada no terminal enquanto aguarda sua transferência ou, quando atendidos os requisitos aplicáveis, receber tratamento de carga pátio, destinado à sua movimentação imediata. O relatório de auditoria operacional examinado pelo TCU no processo TC 020.789/2023-8, que resultou no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, evidencia essa diferença ao analisar as modalidades de trânsito aduaneiro e as condições de permanência da carga no terminal de origem.

3.2.2.9. A origem dessa diferenciação encontra-se na própria disciplina aduaneira. A Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002, define “área pátio” como a área da zona primária demarcada pela autoridade aduaneira para a permanência de cargas destinadas à movimentação imediata e denomina “carga pátio” a mercadoria mantida nessa área. Não se trata, portanto, apenas de uma referência à localização física do contêiner no pátio do terminal. A expressão designa uma condição aduaneira específica, associada à expectativa de que a carga permaneça na zona primária apenas pelo período necessário à realização dos procedimentos que viabilizam sua pronta transferência para outro recinto.

3.2.2.10. Essa distinção produz consequência relevante sobre a própria caracterização da permanência da mercadoria no terminal. Enquanto submetida ao tratamento de carga pátio, a carga permanece fisicamente no recinto e sob responsabilidade do depositário, mas não é considerada armazenada para fins da disciplina aduaneira. Caso não sejam concluídos, no prazo aplicável, os procedimentos necessários à realização do trânsito, a própria IN SRF nº 248/2002 determina que a mercadoria seja armazenada. Tem-se, assim, uma passagem entre duas situações distintas: inicialmente, a permanência temporária em área pátio, voltada à movimentação imediata; ultrapassadas as condições temporais desse tratamento, a armazenagem da carga no recinto.

3.2.2.11. É justamente nesse ponto que a dimensão temporal assume especial importância. Nos portos alfandegados, o art. 71 da Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002, estabelece prazo de 48 horas para a permanência da carga em área pátio, consideradas somente as horas transcorridas em dias úteis a partir da chegada da carga a essa área. Se, nesse período, a declaração de trânsito não tiver sido registrada e desembaraçada, a carga deverá ser armazenada. A autoridade aduaneira pode, ainda, determinar seu armazenamento antes do término do prazo ou proceder à verificação da mercadoria quando houver motivo que o justifique. Essa disciplina também é examinada no relatório de auditoria operacional que subsidiou o Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, ao analisar as condições de permanência, no terminal de origem, das cargas destinadas à transferência para outros recintos.

3.2.2.12. O prazo de 48 horas não constitui, portanto, simplesmente uma referência operacional adotada pelos terminais portuários. Sua origem é a própria regulamentação aduaneira, que o utiliza para delimitar temporalmente a permanência da mercadoria sob o tratamento de carga destinada à movimentação imediata. A Antaq (2023) associa os procedimentos simplificados de trânsito à finalidade de conferir maior agilidade à transferência dos contêineres dos recintos primários para os recintos de destino, permitindo a retirada da carga da zona primária antes de sua nacionalização.

3.2.2.13. Não foi possível identificar, contudo, nas evidências examinadas, a justificativa histórica para a escolha específica de 48 horas como limite aplicável aos portos alfandegados. A questão foi apresentada diretamente à Receita Federal durante a reunião participativa realizada no âmbito do Tema 3.10. Na ocasião, o representante da autoridade aduaneira informou não dispor de elementos que permitissem indicar a racionalidade que levou à fixação desse período quando da edição da regulamentação, em 2002. Embora tenha mencionado a possibilidade de a definição estar relacionada às condições operacionais existentes à época, esclareceu que não poderia confirmar essa hipótese sem consulta adicional.

3.2.2.14. Convém distinguir, portanto, a existência e a função do prazo de sua duração específica. A primeira decorre claramente da lógica da regulamentação aduaneira: o tratamento de carga pátio destina-se à movimentação imediata e, por isso, pressupõe permanência temporalmente limitada na área correspondente. Já a opção pelo período específico de 48 horas não pôde ser associada, a partir das fontes examinadas, a estudo ou justificativa técnica que permita reconstruir os critérios utilizados originalmente pela Receita Federal.

3.2.2.15. Para a presente AIR, uma questão particularmente relevante diz respeito ao marco inicial desse período. A IN SRF nº 248/2002 determina que, nos portos alfandegados, sejam consideradas as horas transcorridas em dias úteis “a partir da chegada da carga” à área pátio. Existe, portanto, na regulamentação aduaneira, um referencial temporal relacionado à própria carga e ao momento em que ela ingressa na área destinada à movimentação imediata. Esse referencial deve ser distinguido de outros eventos da operação portuária, como a descarga individual do contêiner, a conclusão da descarga do navio ou sua desatracação.

3.2.2.16. As evidências levantadas durante a análise indicam que essa distinção possui relevância prática. Na reunião participativa com representantes dos recintos retroportuários, foram relatadas situações em que a contagem operacional das 48 horas seria iniciada somente após a desatracação do navio. Nessa hipótese, o intervalo efetivamente transcorrido desde a descarga de determinado contêiner pode ser consideravelmente superior ao período nominal de 48 horas, especialmente quando a operação do navio se prolonga por várias horas. Nas visitas técnicas também foram identificadas referências

distintas para a contagem do prazo, inclusive terminal que informou considerar individualmente a descarga de cada contêiner.

3.2.2.17. A existência de um marco estabelecido pela Receita Federal constitui, nesse contexto, referência relevante para a análise de eventual padronização, embora não determine, por si só, o marco que deva ser adotado pela Antaq para todas as finalidades regulatórias. A regulamentação aduaneira disciplina a permanência da mercadoria sob determinado tratamento e atende a objetivos próprios do controle aduaneiro. A regulação portuária, por sua vez, deve considerar os efeitos que os diferentes marcos temporais produzem sobre a prestação dos serviços e sobre as relações entre os agentes. A existência de critérios distintos para a contagem de um período nominalmente idêntico pode reduzir a previsibilidade do fluxo e dificultar a comparação das condições operacionais e comerciais oferecidas pelos terminais.

3.2.2.18. A controvérsia temporal, entretanto, não se limita à determinação do momento em que as 48 horas começam a transcorrer. Para que a transferência seja efetivamente concluída dentro desse período, é necessário que estejam presentes as condições aduaneiras, administrativas e operacionais para a retirada da carga. Entre a descarga e a saída do contêiner podem intervir o processamento dos procedimentos aduaneiros, a disponibilização de janelas de agendamento, a chegada do veículo responsável pela retirada, a localização da unidade no pátio, sua movimentação e posicionamento e as demais operações necessárias à entrega. O simples transcurso das 48 horas não permite, portanto, identificar isoladamente a causa de eventual permanência adicional da carga no terminal.

3.2.2.19. A identificação dessa causa é particularmente relevante porque as diferentes etapas necessárias à transferência encontram-se sob a esfera de atuação de agentes distintos. O recinto destinatário e o transportador devem estar aptos a promover a retirada, ao mesmo tempo em que sua concretização depende de que o terminal de origem disponibilize o contêiner e ofereça as condições necessárias à sua entrega. A documentação técnica examinada pela Antaq já identificava, entre as atividades relacionadas ao trânsito aduaneiro, a disponibilização de agendamentos suficientes para a retirada das cargas dentro do prazo, a organização dos contêineres destinados aos diferentes recintos e as movimentações necessárias à sua colocação nos veículos responsáveis pela transferência. A permanência da carga além do período previsto pode, assim, decorrer de eventos ocorridos em diferentes pontos desse fluxo, cuja identificação é necessária para compreender a responsabilidade pela demora.

3.2.2.20. A posição do terminal de origem apresenta, nesse contexto, uma particularidade adicional: enquanto o contêiner permanece fisicamente sob sua responsabilidade, sua retirada depende necessariamente da efetiva disponibilização da unidade pelo próprio terminal. Essa posição permite, na prática, que a entrega seja condicionada ao atendimento de requisitos que o terminal considere necessários à liberação, inclusive ao pagamento de valores que entenda devidos pelos serviços prestados. Eventual controvérsia quanto à existência da obrigação, à caracterização do serviço ou à identificação do responsável pelo pagamento pode, portanto, repercutir sobre o momento em que a carga se torna efetivamente disponível para transferência e, consequentemente, sobre o cumprimento do prazo. Não se pretende, neste item, examinar a legitimidade de eventual retenção da carga ou das cobranças que lhe deem causa, mas registrar que o condicionamento da entrega constitui uma das circunstâncias capazes de interferir na sequência temporal da operação.

3.2.2.21. As manifestações colhidas durante as reuniões participativas e as visitas técnicas demonstraram que essa sequência operacional constitui um dos pontos sensíveis da relação entre terminais portuários e recintos retroportuários. Representantes destes últimos relataram situações em que a organização das pilhas e a sequência das operações dificultariam a disponibilização de determinados contêineres, inclusive com unidades posteriormente descarregadas sendo posicionadas sobre aquelas que aguardavam transferência. Segundo os participantes, essas situações podem fazer com que a carga ultrapasse o período esperado para retirada por circunstâncias relacionadas à própria organização operacional do terminal de origem.

3.2.2.22. A ordem de disponibilização dos contêineres também apareceu como elemento relevante nas evidências levantadas. A sequência de descarga não corresponde necessariamente à sequência de entrega, e a organização do pátio pode fazer com que unidades descarregadas anteriormente sejam disponibilizadas depois de outras. Essa característica operacional adquire maior importância quando

existe prazo reduzido para a transferência, pois o recinto destinatário pode estar preparado para retirar a carga sem que determinado contêiner esteja fisicamente acessível ou disponibilizado pelo terminal naquele momento.

3.2.2.23. O agendamento constitui outro elemento dessa relação temporal. A possibilidade formal de retirada dentro das 48 horas depende da existência de janelas compatíveis com o volume de contêineres a ser transferido e da capacidade dos agentes de utilizá-las. Nas visitas técnicas foram apresentadas percepções divergentes a esse respeito: terminais portuários relataram perda ou utilização ineficiente de janelas pelos recintos destinatários, enquanto representantes dos retroportuários apontaram insuficiência, rigidez ou inadequação das janelas oferecidas. Também foram relatadas situações em que o horário de retirada seria definido pelo próprio terminal e outras em que haveria maior liberdade de agendamento. Essas diferenças reforçam que a avaliação do tempo de permanência não pode considerar exclusivamente o momento final da retirada.

3.2.2.24. A questão adquire maior relevância econômica quando a ultrapassagem do período inicialmente previsto passa a produzir consequências sobre as condições de permanência da carga ou sobre os valores cobrados. Nas reuniões participativas e visitas técnicas foram relatadas controvérsias envolvendo cobranças associadas ao tempo adicional de permanência ou à denominada entrega postergada, inclusive em situações nas quais, segundo os usuários, a retirada tempestiva teria sido prejudicada pela indisponibilidade operacional do próprio terminal. A natureza e a admissibilidade dessas cobranças não constituem objeto deste subitem e serão examinadas especificamente adiante. Para a caracterização do fluxo, entretanto, interessa registrar que o transcurso do prazo pode produzir consequências econômicas distintas e, por isso, torna especialmente relevante identificar a causa da permanência adicional da carga.

3.2.2.25. Há, assim, pelo menos três marcos temporais que não devem ser tratados como necessariamente coincidentes: o início da contagem do prazo aplicável à carga; o momento em que o contêiner se encontra efetivamente disponível para retirada; e o momento de sua efetiva saída do terminal. Entre esses marcos podem ocorrer eventos imputáveis a diferentes agentes. Um contêiner pode estar submetido ao prazo aplicável sem que tenha sido disponibilizado para retirada; em sentido inverso, pode estar disponível e permanecer no terminal em razão de circunstância relacionada ao transportador, ao recinto destinatário, ao importador ou ao cumprimento de exigências aduaneiras.

3.2.2.26. A adequada caracterização do fluxo exige, por essa razão, identificar em qual etapa ocorreu eventual interrupção e qual agente detinha, naquele momento, condições efetivas para fazer a carga avançar. Informações relativas à descarga, ao ingresso em área pátio, ao processamento e desembaraço do trânsito, à disponibilização do contêiner, à abertura e disponibilidade de janela de agendamento, ao comparecimento do veículo e à efetiva saída pelo *gate* podem ser necessárias para reconstruir a sequência temporal da operação. A simples constatação de que transcorreram 48 horas, isoladamente considerada, não permite atribuir responsabilidade pela permanência adicional.

3.2.2.27. Essa questão também evidencia a interface entre a regulamentação aduaneira e a regulação portuária discutida no item anterior. A Receita Federal estabelece as condições do regime de trânsito e o período aplicável à permanência da carga sob determinado tratamento aduaneiro. A execução concreta da transferência, contudo, depende de atividades realizadas pelos terminais e por outros agentes da cadeia, algumas delas submetidas à regulação da Antaq. A definição clara dos marcos temporais e das responsabilidades correspondentes constitui, portanto, elemento relevante para a coordenação entre as duas esferas regulatórias e para a previsibilidade das relações entre terminais, recintos destinatários, transportadores e usuários.

3.2.2.28. Para os objetivos desta AIR, o trânsito aduaneiro deve ser compreendido, assim, não como um fluxo único, mas como um conjunto de configurações que podem produzir diferentes tempos de permanência e diferentes necessidades operacionais no terminal de origem. A modalidade utilizada, o tratamento conferido à carga, o marco inicial dos prazos, sua efetiva disponibilização e as condições para retirada são elementos necessários para compreender as atividades realizadas durante a transferência. Essa diversidade será considerada nos itens seguintes ao se examinar a estrutura dos serviços portuários e as diferentes formas pelas quais essas atividades são organizadas e apresentadas aos usuários.

3.2.3. *Despacho sobre Águas – DSA*

3.2.3.1. O despacho sobre águas – DSA constitui modalidade de despacho aduaneiro de importação caracterizada pela antecipação do registro da declaração em relação à chegada da mercadoria ao território nacional. Diferentemente do fluxo convencional, no qual o despacho é iniciado, em regra, após a chegada da carga ao recinto alfandegado, o DSA permite que a Declaração de Importação – DI relativa à mercadoria procedente diretamente do exterior por via aquaviária seja registrada antes de sua descarga. A sistemática foi disciplinada pela Portaria Coana nº 85, de 14 de novembro de 2017, e concebida como benefício destinado a importadores certificados no Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado – OEA, observados os requisitos estabelecidos pela Receita Federal.

3.2.3.2. A principal particularidade desse procedimento, para os fins desta AIR, encontra-se na alteração da sequência temporal das etapas do despacho. Ao permitir que providências que ordinariamente ocorreriam após a chegada da mercadoria sejam antecipadas para o período em que ela ainda se encontra em transporte, o DSA possibilita que a carga chegue ao terminal portuário em estágio mais avançado do processamento aduaneiro. A Receita Federal registra, por exemplo, que cargas submetidas ao DSA e parametrizadas em canal verde podem ser retiradas imediatamente após a descarga, sem necessidade de armazenamento.

3.2.3.3. Essa antecipação diferencia o DSA tanto do desembaraço convencional no terminal quanto do trânsito aduaneiro examinado no item anterior. No primeiro caso, a carga permanece no terminal enquanto são processadas etapas do despacho iniciadas, em regra, após sua chegada. No trânsito aduaneiro, a mercadoria deixa o terminal de descarga ainda sob controle aduaneiro para prosseguir o fluxo em outro recinto. No DSA, por sua vez, busca-se antecipar o processamento do despacho para que, uma vez cumpridos os requisitos aduaneiros aplicáveis, seja reduzido o intervalo entre a descarga e a retirada da mercadoria. A Antaq (2023) identifica justamente a redução do tempo de permanência da carga no terminal como um dos principais objetivos operacionais dessa modalidade.

3.2.3.4. A antecipação do despacho, contudo, também antecipa providências que, no fluxo convencional, seriam adotadas após a chegada da mercadoria. A Antaq (2023) chama atenção, entre outros aspectos, para o recolhimento antecipado dos tributos associados ao registro da declaração. Essa característica produz uma diferença financeira relevante: o importador obtém, de um lado, a possibilidade de reduzir o tempo de permanência da carga no recinto e os custos a ele associados; de outro, precisa antecipar o desembolso tributário e organizar previamente as informações e providências necessárias ao despacho.

3.2.3.5. Essas características ajudam a compreender por que a existência de uma alternativa potencialmente mais célere não implica sua utilização generalizada. Nas visitas técnicas realizadas pelo Grupo de Trabalho, os terminais relataram participação relativamente reduzida do DSA no conjunto das cargas de importação. Também foi recorrente a percepção de que sua utilização se concentra em importadores de maior porte e com fluxos mais regulares e previsíveis de mercadorias, tendo sido mencionadas, entre os exemplos, empresas do setor automotivo. Na maior parte das instalações visitadas, a participação informada do DSA ficava entre 3% a 5% das cargas de importação, ilustrando a reduzida representatividade observada dessa modalidade nos terminais analisados.

3.2.3.6. Os dados disponíveis reforçam a percepção de que se trata de procedimento relevante, mas utilizado por universo delimitado de operadores. Segundo o Balanço Aduaneiro de 2023 da Receita Federal, 165 importadores OEA utilizaram o despacho sobre águas ao longo daquele ano e, desde sua implantação, em novembro de 2017, 210 importadores haviam utilizado o benefício. Os dados da Receita mostram que o DSA pode alcançar participação significativa dentro do universo dos próprios operadores habilitados: em dezembro de 2023, as declarações registradas nessa modalidade representaram 19,7% dos despachos marítimos realizados pelos importadores OEA considerados no levantamento.

3.2.4. *Novo Processo de Importação, Portal Único e transformação dos fluxos de importação*

3.2.4.1. O Novo Processo de Importação – NPI, implementado no âmbito do Portal Único de Comércio Exterior, introduz alterações relevantes na forma de processamento das importações brasileiras. Entre seus principais instrumentos encontra-se a Declaração Única de Importação – Duimp,

concebida para substituir progressivamente a Declaração de Importação – DI e integrar, em um mesmo ambiente, informações de natureza aduaneira, administrativa, comercial, financeira, tributária e logística. A mudança, contudo, não se limita à substituição do instrumento declaratório: ao permitir maior integração entre sistemas e agentes e a antecipação de etapas do controle da importação, o NPI modifica a sequência temporal de procedimentos que, no modelo tradicional, se concentravam após a chegada da mercadoria ao País.

3.2.4.2. A implantação do NPI ocorre de forma progressiva. O cronograma oficial do Portal Único prevê o desligamento escalonado do Siscomex DI e a correspondente ampliação da obrigatoriedade de utilização da Duimp, conforme as características das operações. Em agosto de 2026, a transição encontra-se em estágio avançado, embora ainda subsistam situações específicas em que a DI permanece disponível. De acordo com o cronograma vigente, as etapas remanescentes de desligamento alcançam dezembro de 2026, estando previstas para 1º de dezembro algumas das operações ainda não migradas integralmente. Essas datas, contudo, não devem ser interpretadas como um marco rígido e definitivo de conclusão do NPI, uma vez que o próprio cronograma é atualizado à medida que novas operações são incorporadas e sua execução está condicionada às validações realizadas com o setor privado, podendo haver revisão das datas diante de problemas sistêmicos impeditivos. A migração deve, portanto, ser compreendida como processo em curso, com conclusão progressiva das etapas ainda pendentes.

3.2.4.3. No modal marítimo, uma mudança particularmente relevante ocorreu em março de 2026, quando as importações registradas por Duimp passaram a poder obter desembaraço sobre águas também para importadores não certificados como OEA. Para esses operadores, contudo, o conhecimento do canal de conferência ocorre após o período de análise de riscos definido pela Receita Federal, enquanto os operadores OEA mantêm o tratamento próprio de sua certificação. A implantação dessa sistemática também não ocorreu simultaneamente em todo o território nacional: inicialmente, as unidades aduaneiras do Estado de São Paulo ficaram excluídas, com implementação vinculada às etapas posteriores do cronograma de desligamento da DI no modal marítimo.

3.2.4.4. Essa transformação é especialmente relevante para a presente AIR porque tende a alterar a distribuição das cargas entre os fluxos descritos nos itens anteriores. No Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, o TCU registrou manifestação da Receita Federal segundo a qual não havia sido realizado estudo específico para estimar o impacto do Portal Único sobre o volume de cargas submetidas a trânsito aduaneiro, mas havia expectativa de redução desse fluxo, permanecendo a transferência para zona secundária especialmente nas situações justificadas por razões logísticas ou benefícios tributários. O Tribunal também observou que cargas liberadas com maior rapidez poderão seguir diretamente para instalações logísticas não alfandegadas ou para o próprio importador, reduzindo, em determinadas operações, a necessidade de armazenagem alfandegada.

3.2.4.5. As visitas técnicas demonstraram que os efeitos do Novo Processo de Importação ainda são percebidos com incerteza pelos agentes. Embora se espere redução do tempo de liberação e possível diminuição dos fluxos destinados à armazenagem alfandegada fora do terminal, permanecem condicionantes relacionados ao acesso terrestre, à disponibilidade de transporte e à capacidade de recebimento da carga. A redução do tempo de despacho, portanto, não implica necessariamente redução equivalente do intervalo entre a descarga e a saída do contêiner, nem permite antecipar como as cargas serão distribuídas entre os diferentes fluxos.

3.2.4.6. Essa incerteza foi reconhecida pelo próprio TCU. No Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário, o Tribunal considerou que a implantação do módulo marítimo do Portal Único poderia produzir impactos significativos sobre o DSA e inclusive sobre a manutenção do requisito temporal de 48 horas para determinadas entregas. Por essa razão, em vez de recomendar naquele momento a regulamentação imediata do DSA, recomendou que a Antaq acompanhasse a implantação da Duimp e seus efeitos sobre as operações portuárias, de modo a avaliar tempestivamente a necessidade de adequação regulatória.

3.2.4.7. Para esta AIR, portanto, o NPI deve ser considerado simultaneamente como uma transformação já em implementação e como uma variável cujos efeitos sobre a operação portuária ainda estão em consolidação. A antecipação do processamento aduaneiro tende a aproximar temporalmente a chegada, o desembaraço e a possibilidade jurídica de retirada da mercadoria, mas não elimina necessariamente as etapas logísticas posteriores à liberação. Essa circunstância recomenda que a revisão

regulatória considere os fluxos que já estão sendo modificados pelo Portal Único sem pressupor, antecipadamente, qual será a distribuição futura das cargas entre desembaraço no terminal, trânsito aduaneiro e retirada após liberação antecipada.

3.3. Serviços portuários ao longo dos fluxos da carga

3.3.1. A prestação dos serviços portuários relacionados à carga conteinerizada compreende um conjunto de atividades administrativas e operacionais realizadas desde o recebimento do contêiner pela instalação até sua entrega ao agente responsável pela etapa seguinte da cadeia logística. A composição desse conjunto não é uniforme e depende, entre outros fatores, do sentido do fluxo — importação ou exportação —, do tratamento aduaneiro aplicável, do tempo de permanência da carga no recinto, das características da instalação e da ocorrência de eventos que demandem intervenções adicionais sobre a unidade.

3.3.2. Os fluxos de importação examinados no item 3.2 ilustram como a sequência das atividades portuárias é condicionada pela posição ocupada pelo terminal na cadeia logística. Na importação, o contêiner chega ao território aduaneiro por meio do transporte marítimo e, após a operação de descarga, ingressa no fluxo terrestre da instalação, a partir do qual poderá seguir diferentes percursos. Entre sua retirada do navio e a saída do terminal podem ocorrer transporte interno entre cais e pátio, conferência, colocação e arrumação da unidade no pátio, inspeção não invasiva, remoções e posicionamentos para atendimento à fiscalização, movimentações internas para localização e retirada da pilha, agendamento da retirada e, finalmente, movimentação e entrega ao veículo responsável por seu transporte ao importador ou pela transferência para outro recinto alfandegado. A quantidade, a sequência e o momento dessas atividades dependem do tratamento conferido à carga e das condições aduaneiras, administrativas e operacionais necessárias à sua disponibilização.

3.3.3. Parte dessas atividades encontra correspondência em categorias tradicionais do trabalho portuário definidas pela própria legislação. O art. 40, § 1º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, define a capatazia como a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações do porto, compreendendo, entre outras operações, recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, além do carregamento e da descarga quando efetuados por aparelhamento portuário. A estiva, por sua vez, corresponde à movimentação realizada nos conveses ou porões das embarcações, incluindo transbordo, arrumação, peação e despeação, bem como carregamento e descarga quando realizados com equipamentos de bordo. Em perspectiva histórica e operacional, o Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – DEE/Cade, na Nota Técnica nº 29/2022/DEE/CADE, associa a estiva à denominada movimentação vertical da carga, entre a embarcação e o cais, e a capatazia à movimentação horizontal realizada no interior do terminal. Essa distinção é útil para compreender o fluxo físico, embora não esgote a atual estrutura dos serviços portuários nem permita, isoladamente, determinar quais atividades estão compreendidas em cada cesta comercial ou regulatória.

3.3.4. Uma característica particularmente relevante da importação é que a conclusão da operação de descarga não encerra necessariamente a permanência da carga no terminal nem sua sujeição ao controle aduaneiro. Após a movimentação associada à operação do navio, o terminal pode funcionar simultaneamente como recinto alfandegado de entrada, local de realização dos controles incidentes sobre a mercadoria e local de sua permanência até a liberação. Alternativamente, a carga pode ser disponibilizada para transferência, ainda sob controle aduaneiro, para outro recinto. Em ambos os casos, a efetiva saída da unidade pressupõe não apenas o cumprimento das condições aduaneiras aplicáveis, mas também a coordenação entre o terminal, o transportador terrestre e o agente responsável pela retirada, inclusive mediante os procedimentos de agendamento adotados pela instalação. O agendamento assume, assim, função relevante na articulação entre a disponibilidade jurídica e física da carga e sua efetiva saída pelo *gate*, aspecto que, como observado no item 3.2.2, pode repercutir sobre o tempo de permanência da unidade no terminal.

3.3.5. Essa configuração também ajuda a compreender a coexistência, na importação, de atividades de movimentação portuária e de armazenagem alfandegada. A SRE/MF (2025), no PARC relativo à inspeção não invasiva, distingue esses dois mercados e destaca que os terminais portuários

participam de ambos, podendo, na armazenagem, concorrer com recintos alfandegados localizados fora do porto. A distinção é relevante porque, após a descarga, determinadas atividades estão associadas à permanência da mercadoria no próprio terminal, enquanto outras se destinam à sua disponibilização para retirada ou transferência.

3.3.6. Na exportação, a sequência logística se organiza em sentido inverso. Em sua configuração ordinária, o contêiner ingressa no terminal por via terrestre, observadas as condições e janelas estabelecidas para seu recebimento, é submetido aos controles aplicáveis e movimentado para o pátio, onde permanece até sua incorporação à sequência operacional do navio. A partir daí, a unidade é retirada de sua posição no pátio, transportada em direção ao cais e movimentada para embarque. Também nesse percurso podem ocorrer pesagem, inspeção não invasiva, posicionamentos e outras intervenções decorrentes das características da carga, da operação ou das exigências dos órgãos competentes. O agendamento apresenta aqui função distinta daquela observada na retirada da importação: em vez de organizar primordialmente a saída de uma carga já descarregada, integra a coordenação do ingresso do contêiner no terminal com a programação do embarque e com a utilização da capacidade da instalação.

3.3.7. Importação e exportação compartilham, portanto, parte da infraestrutura e diversas atividades materiais — recebimento ou entrega, transporte interno, utilização do pátio, pesagem, inspeção, posicionamento e movimentação do contêiner —, mas essas atividades ocupam posições diferentes em cada sequência logística. Na importação, a operação do navio antecede as atividades necessárias à permanência, disponibilização e posterior saída da carga; na exportação, o recebimento terrestre, a permanência e as atividades preparatórias convergem para a operação de embarque. Essa diferença é relevante para a análise das cestas de serviços: a existência de uma atividade materialmente semelhante nos dois fluxos não permite concluir, isoladamente, que possua o mesmo fato gerador, esteja remunerada da mesma forma ou deva receber tratamento regulatório idêntico.

3.3.8. Também nos dois sentidos do fluxo é necessário distinguir a atividade realizada pelo terminal do motivo que levou à sua execução. Nem toda movimentação de um contêiner decorre de uma necessidade da própria operação portuária. Algumas atividades são realizadas para atender a exigências de fiscalização ou a situações específicas relacionadas à carga, podendo também resultar de solicitações de outros agentes. Essa distinção é importante porque, embora o terminal seja responsável por executar a atividade, isso não significa que o agente que a solicitou ou que deu origem à sua necessidade seja, necessariamente, o responsável pelo pagamento. Para definir essa responsabilidade, é preciso considerar as circunstâncias em que o serviço foi realizado e as obrigações de cada agente envolvido.

3.3.9. Essa distinção é particularmente relevante nas atividades decorrentes dos controles exercidos pelos órgãos intervenientes. Conforme examinado no item 3.2.1, a legislação aduaneira atribui ao depositário obrigações relacionadas à custódia e à disponibilização da mercadoria submetida ao controle aduaneiro e prevê a realização de atividades materiais necessárias à fiscalização, como o posicionamento da carga para verificação física. Nesses casos, podem ser identificados planos distintos: a exigência proveniente da autoridade competente; o fato ou condição que torna necessária determinada intervenção; a atividade material necessária ao seu atendimento; sua execução pelo terminal; e a relação econômica eventualmente decorrente dessa execução.

3.3.10. Essa separação é relevante diante das diferentes interpretações apresentadas pelos agentes acerca da imputação desses custos. De um lado, manifestações dos terminais tendem a associar a remuneração de atividades realizadas no interesse da carga ao seu proprietário, importador ou consignatário, ainda que a atividade decorra de exigência de terceiro ou seja executada sem solicitação direta desse agente. De outro, usuários e recintos retroportuários têm sustentado, em determinadas controvérsias, que a responsabilidade pelo pagamento deve considerar quem solicitou ou deu causa à atividade e as obrigações atribuídas a cada participante da cadeia. Essa divergência aparece, por exemplo, em denúncia recente relativa à aplicação de rótulos em contêineres de cargas perigosas, na qual o recinto retroportuário contesta a imputação da cobrança e sustenta que o custo da regularização deve ser atribuído ao agente responsável pela condição que tornou necessária a intervenção. A existência de uma obrigação aduaneira ou de fiscalização não resolve, portanto, por si só, se a atividade correspondente constitui serviço autônomo, se integra serviço mais abrangente nem, especialmente, quem deve responder por sua remuneração.

3.3.11. A inspeção não invasiva constitui exemplo dessa dissociação. A realização do procedimento decorre do controle aduaneiro e sua operacionalização pode exigir equipamentos, pessoal e movimentações executadas no recinto alfandegado. As visitas técnicas evidenciaram, ainda, diferenças entre as unidades aduaneiras quanto aos critérios e procedimentos aplicados ao escaneamento, com reflexos sobre o universo de contêineres submetidos à atividade em cada instalação. O exemplo demonstra que a ocorrência e a frequência de determinada atividade portuária podem ser influenciadas por decisões externas ao terminal, sem que essa circunstância resolva, por si só, sua forma de remuneração ou a identificação do agente responsável pelo respectivo pagamento.

3.3.12. A relação entre permanência, movimentação e tempo de atendimento constitui outra dimensão relevante para a caracterização dos serviços. Independentemente do fluxo adotado, a saída do contêiner do terminal pressupõe atividades necessárias à sua entrega, como identificação e localização da unidade no pátio, retirada da posição em que se encontra, movimentação interna e colocação no veículo responsável pelo transporte subsequente. Essas atividades não surgem exclusivamente em razão da destinação da carga a outro recinto, mas as condições em que são executadas podem variar significativamente. Nos fluxos destinados à transferência em prazo reduzido, a necessidade de disponibilização célere exige organização operacional compatível com esse objetivo, que pode envolver segregação prévia das unidades em áreas específicas do pátio, planejamento diferenciado do empilhamento, disponibilidade de equipamentos para atendimento das retiradas, integração dos sistemas de informação e coordenação das janelas de agendamento e acesso aos gates. O agendamento assume particular importância nesse processo, pois articula a disponibilização física do contêiner com a chegada do veículo responsável pela transferência e condiciona o momento em que a retirada pode efetivamente ocorrer. Assim, em determinados fluxos, a diferenciação pode não decorrer propriamente da realização de novas atividades, mas do nível de serviço necessário para executá-las de forma expedita, concentrando recursos e capacidade operacional em período significativamente menor.

3.3.13. A permanência da carga além do momento previsto para sua retirada também ilustra como situações materialmente semelhantes podem decorrer de circunstâncias distintas. Sob o aspecto material, o resultado é semelhante: o contêiner continua ocupando espaço no pátio e permanece sob os cuidados do terminal. As razões para essa permanência adicional, contudo, podem ser distintas. O próprio interessado pode optar por postergar a retirada e utilizar por mais tempo a capacidade de armazenagem do terminal; podem subsistir pendências documentais; o transportador pode não comparecer no momento programado, resultando na perda da janela previamente agendada. Nessas situações, embora o terminal tenha disponibilizado a carga, sua permanência é prolongada por circunstâncias relacionadas ao importador, consignatário ou ao recinto destinatário.

3.3.14. Em outras situações, a retirada pode ser postergada por circunstâncias relacionadas à atuação do próprio terminal. Não basta que a carga esteja formalmente apta a sair: é necessário que exista janela operacional disponível e que o contêiner específico esteja localizado, acessível e efetivamente disponibilizado para retirada. As evidências colhidas nas reuniões participativas registraram percepções divergentes a esse respeito. Enquanto terminais apontaram perdas ou utilização ineficiente das janelas pelos recintos destinatários, representantes dos retroportuários relataram insuficiência ou inadequação das janelas oferecidas e situações em que a organização das pilhas dificultaria o acesso a determinadas unidades. A saída pode, ainda, ser condicionada ao atendimento de obrigações que o terminal considere necessárias à entrega, inclusive ao pagamento de valores que entenda devidos. Embora todas essas situações resultem na permanência física do contêiner no pátio, suas causas são distintas, aspecto que deve ser considerado na caracterização das atividades realizadas durante esse período e das responsabilidades dos agentes envolvidos.

3.3.15. A mesma cautela se aplica à passagem da atividade operacional para sua apresentação como serviço. Nem toda atividade material realizada sobre a carga corresponde necessariamente a um serviço autônomo, assim como um serviço pode compreender diversas atividades executadas em momentos distintos do fluxo. Recebimento ou entrega, movimentação interna, utilização do pátio, posicionamento e outras intervenções podem aparecer agrupados de maneiras diferentes conforme o fluxo, a finalidade da operação e as condições em que são prestados. A existência de uma atividade adicional, a realização prioritária de uma atividade já necessária ao fluxo e a permanência da carga por

período superior ao inicialmente previsto representam situações operacionalmente distintas, ainda que todas possam produzir reflexos sobre os recursos empregados pelo terminal.

3.3.16. A análise deve, desse modo, avançar da descrição das atividades e dos fluxos para a forma como essas atividades são agrupadas, caracterizadas e remuneradas. Torna-se necessário identificar o conteúdo de cada cesta ou rubrica, as atividades nela compreendidas, seu fato gerador, as condições de prestação e os agentes aos quais se atribui a responsabilidade pelo pagamento. É nesse plano que a descrição operacional desenvolvida neste item se conecta à estrutura de classificação dos serviços e critérios para a regulação setorial, examinados no item seguinte.

3.4. Estrutura das cestas de serviços e classificação regulatória

3.4.1. As referências desenvolvidas neste item resultam da análise das evidências reunidas ao longo da AIR e buscam estabelecer uma lógica para a compreensão da forma como as atividades portuárias são agrupadas e apresentadas como serviços. Não constituem, por si mesmas, uma definição do tratamento regulatório a ser adotado, mas fornecem critérios para a análise das alternativas e poderão orientar a posterior elaboração da proposta normativa.

3.4.2. As atividades descritas no item anterior não são necessariamente apresentadas ou remuneradas de forma individualizada. A prestação dos serviços portuários envolve diferentes graus de agregação: diversas atividades podem ser reunidas e remuneradas conjuntamente, enquanto outras são destacadas em rubricas próprias em razão de seu fato gerador, das características da carga, da finalidade da intervenção ou das condições em que são executadas. A definição desses agrupamentos estabelece, na prática, os limites de cada serviço: quais atividades estão compreendidas em determinada prestação e quais circunstâncias justificam a existência de uma prestação distinta.

3.4.3. Para os fins desta AIR, a expressão “cesta de serviços” é utilizada nesse sentido mais amplo, como referência ao conjunto de atividades compreendidas em determinada prestação e remuneradas conjuntamente. Esse emprego deve ser distinguido da utilização específica da expressão “Cesta de Serviços” pela regulamentação da Antaq para designar o conjunto de atividades associado à movimentação portuária e remunerado pelo preço denominado *Box Rate*. O *Box Rate* constitui, portanto, uma cesta de conteúdo regulatoriamente delimitado, mas não esgota o fenômeno aqui examinado. A análise das cestas busca compreender, de maneira mais ampla, como as diferentes atividades realizadas ao longo do fluxo são agrupadas em serviços e onde se estabelecem as fronteiras entre uma prestação já remunerada e outra que possa justificar cobrança própria.

3.4.4. As tabelas públicas dos terminais permitem visualizar concretamente essa questão. Uma mesma rubrica pode compreender diversas atividades necessárias à realização do serviço, sem que cada movimentação, utilização de equipamento ou intervenção que o compõe dê origem a cobrança autônoma. A individualização de uma atividade em rubrica própria, por sua vez, pressupõe algum elemento que permita distingui-la do serviço mais abrangente no qual poderia estar compreendida. Quando essa diferenciação não é suficientemente clara, o aumento da granularidade da tabela pode produzir sobreposição entre serviços: etapas necessárias à execução de uma prestação já remunerada podem ser destacadas e cobradas separadamente, tornando menos nítida a fronteira entre o conteúdo da cesta principal e o de eventuais serviços adicionais. A simples existência de uma atividade física ou de um custo associado à sua execução não é, portanto, suficiente, por si só, para caracterizar a existência de serviço autônomo.

3.4.5. O problema também se apresenta no sentido oposto. A agregação excessiva pode reunir em uma mesma cesta atividades com fatos geradores distintos ou demandadas apenas por determinadas cargas, usuários ou operações. Nesses casos, o preço comum pode distribuir entre o conjunto dos usuários custos associados a necessidades específicas de apenas uma parcela deles, criando possibilidade de subsídio cruzado. A individualização de determinadas prestações pode ser necessária justamente para evitar que usuários que não dão causa a uma atividade específica contribuam indistintamente para sua remuneração. O desafio não consiste, portanto, em maximizar ou minimizar o número de rubricas, mas em estabelecer um grau de agregação que permita evitar tanto a sobreposição de cobranças quanto a distribuição inadequada de custos entre serviços e usuários distintos.

3.4.6. A delimitação das cestas produz, ainda, efeitos sobre as relações econômicas estabelecidas ao longo da cadeia. O agrupamento de determinada atividade em um serviço mais abrangente ou sua individualização como prestação autônoma pode interferir na identificação de quem contrata o serviço, de quem negocia suas condições e de quem responde por seu pagamento. Essas posições não são necessariamente coincidentes: o agente que solicita ou dá causa a determinada atividade pode ser distinto daquele que mantém a relação contratual com o prestador ou daquele ao qual a cobrança é dirigida. Por essa razão, a definição do conteúdo das cestas não se limita a estabelecer quais atividades são remuneradas conjuntamente, mas contribui também para delimitar as relações comerciais e as responsabilidades econômicas associadas à prestação.

3.4.7. A necessidade de delimitar não apenas o conteúdo das cestas, mas também as relações econômicas associadas à sua prestação encontra correspondência na classificação adotada pela regulação setorial. A Resolução ANTAQ nº 109, de 30 de agosto de 2023, procurou organizar os serviços prestados pelos operadores portuários e instalações portuárias a partir da distinção entre serviços inerentes, acessórios, complementares e diversos. Essa classificação oferece uma referência para o problema discutido anteriormente: determinar quais atividades devem ser compreendidas conjuntamente em determinado serviço e em que situações existem elementos suficientes para reconhecer uma prestação distinta.

3.4.8. A noção de inerência é central para a delimitação das cestas. Um serviço pode exigir diferentes atividades materiais para ser integralmente prestado sem que cada uma delas constitua prestação autônoma. O primeiro passo consiste, portanto, em identificar o núcleo do serviço e as atividades indispensáveis ou ordinariamente necessárias à sua execução. A individualização de uma dessas atividades exige elemento que demonstre sua autonomia em relação ao conteúdo já remunerado.

3.4.9. Os serviços complementares e acessórios procuram organizar justamente as prestações que, embora relacionadas ao serviço principal, decorrem de circunstância própria ou de demanda que não alcança todas as operações. A utilidade da classificação regulatória está, assim, menos na denominação dos grupos do que na capacidade de estabelecer fronteiras entre as atividades compreendidas em cada cesta e aquelas que justificam cobrança específica.

3.4.10. Essa distinção define o grau adequado de granularidade. A reunião de atividades que integram o mesmo núcleo operacional evita a fragmentação artificial do serviço e a possível sobreposição de cobranças. Em sentido oposto, atividades decorrentes de necessidades específicas podem exigir tratamento separado para que seus custos não sejam distribuídos entre usuários ou operações que não lhes deram causa. O objetivo não é maximizar ou reduzir o número de rubricas, mas assegurar que cada individualização corresponda a uma prestação suficientemente distinta.

3.4.11. Também devem ser diferenciadas as atividades prestadas a determinado usuário das condições gerais necessárias ao funcionamento do terminal. Custos administrativos, estruturas comuns e obrigações necessárias à operação regular contribuem para a formação dos preços, mas sua identificação econômica não demonstra, por si só, a existência de serviço autônomo. A composição das cestas deve considerar se o recurso integra a disponibilização geral dos serviços ou se corresponde a uma utilidade específica oferecida a determinado usuário ou operação.

3.4.12. A aplicação desses critérios começa pela identificação do conteúdo efetivo da prestação. A denominação da rubrica constitui apenas um ponto de partida: é necessário verificar as atividades compreendidas e o resultado entregue ao usuário. Essa análise permite reconhecer serviços equivalentes apresentados sob nomes distintos e, inversamente, identificar diferenças entre rubricas que utilizam a mesma denominação.

3.4.13. Em seguida, devem ser examinados o fato gerador e a finalidade da atividade. Uma intervenção pode integrar o fluxo ordinário ou decorrer de solicitação específica, característica da carga ou determinação de autoridade. O fato de uma atividade ser materialmente identificável não basta para caracterizá-la como serviço independente; é necessário verificar se a circunstância que a originou e a utilidade produzida permitem distingui-la da prestação em que poderia estar compreendida.

3.4.14. A origem da demanda deve ser relacionada aos agentes envolvidos e suas respectivas responsabilidades. O agente que solicita ou se beneficia da atividade pode não coincidir com aquele que

lhe deu causa, que mantém a relação contratual ou que deve responder pelo pagamento. Essa questão é especialmente relevante nas intervenções determinadas por autoridades públicas: a exigência pode justificar a realização de uma atividade específica, mas não define automaticamente sua autonomia como serviço nem o responsável por sua remuneração.

3.4.15. Por fim, a forma de incidência e de cobrança deve ser distinguida do conteúdo do serviço. Períodos, franquias, unidades de medida e critérios de progressão alteram o valor suportado pelo usuário sem necessariamente criar prestações diferentes. Da mesma forma, o atendimento a tipos específicos de carga ou de operação pode justificar condições próprias, mas sua apresentação em rubrica autônoma depende da existência de conteúdo ou fato gerador que a diferencie do serviço geral.

3.4.16. As diferenças observadas nas tabelas públicas dificultam a comparação direta dos serviços prestados pelos terminais. Rubricas com nomes semelhantes podem não representar prestações equivalentes, enquanto serviços próximos podem ser apresentados sob estruturas comerciais distintas. Os critérios discutidos neste item fornecem referências para a leitura dessas tabelas, permitindo identificar situações de maior correspondência, outras em que a comparação é apenas parcial e aquelas em que as informações disponíveis não permitem uma aproximação segura. A própria dificuldade de estabelecer essas correspondências constitui evidência relevante sobre a organização atual dos serviços portuários.

3.4.17. A Resolução ANTAQ nº 109/2023 representou avanço importante ao estabelecer uma classificação dos serviços e referências para distinguir o núcleo das prestações e as atividades de caráter acessório ou complementar. Sua lógica fornece parte importante da base conceitual utilizada neste item, especialmente para enfrentar o problema do grau adequado de agrupamento das atividades. As evidências reunidas nesta AIR mostram, contudo, que ainda persistem diferenças relevantes entre as tabelas dos terminais, que limitam a comparabilidade dos serviços a partir das informações atualmente disponíveis.

3.4.18. Essa limitação será retomada posteriormente na caracterização do problema regulatório. Antes disso, o item 3.5 apresenta uma análise das tabelas públicas consideradas nesta AIR, com o objetivo de retratar a situação atual: identificar os aspectos em que existe maior correspondência entre os serviços, aqueles em que a comparação é apenas parcial e os casos em que as informações disponíveis não permitem comparação adequada.

3.5. **Análise comparativa das tabelas públicas de serviços**

3.5.1. *Abrangência e metodologia da comparação*

3.5.1.1. A análise comparativa considera as tabelas públicas de serviços dos principais terminais portuários brasileiros que movimentam cargas conteinerizadas. O universo foi delimitado com base nos dados do Estatístico Aquaviário da Antaq, abrangendo instalações com efetiva movimentação aquaviária de contêineres e com tabela pública aplicável ao período analisado. Foram excluídos os retroportos e demais recintos que, embora participem do fluxo logístico, não realizam a movimentação entre o navio e o terminal portuário.

3.5.1.2. A aplicação desses critérios resultou na seleção de 18 terminais portuários[1], localizados em diferentes regiões do País e submetidos a distintos regimes de exploração. O conjunto abrange instalações responsáveis pela ampla maioria da movimentação nacional de contêineres, conforme os dados do Estatístico Aquaviário da Antaq referentes a 2025, conferindo elevada cobertura à análise.

3.5.1.3. Parte desses terminais também foi objeto das visitas técnicas realizadas no âmbito do Tema 3.10, o que permite relacionar a análise documental às informações obtidas durante as visitas. A inclusão de outras instalações relevantes amplia a base empírica e permite verificar se as características observadas nos terminais visitados também aparecem no restante do segmento.

3.5.1.4. O exame busca verificar em que medida os serviços divulgados nas diferentes tabelas podem ser relacionados entre si e quais características favorecem ou dificultam essa correspondência. Nesta etapa, não se pretende avaliar os níveis dos preços praticados, mas compreender como os serviços e suas condições de cobrança são estruturados e apresentados aos usuários.

3.5.1.5. A Resolução ANTAQ nº 109/2023 estabelece o conteúdo mínimo das tabelas públicas e adota uma estrutura normalizada de serviços como referência. A adequação das tabelas a essa estrutura, entretanto, é opcional, o que permite aos terminais utilizar diferentes formas de organização e apresentação.

3.5.1.6. Nesse contexto, importa distinguir padronização de comparabilidade. A padronização pressupõe referências comuns para a caracterização dos serviços, enquanto a comparabilidade corresponde à possibilidade de reconhecer prestações equivalentes, ainda que apresentadas sob denominações ou estruturas distintas. Como rubricas de mesmo nome podem ter conteúdos diferentes e serviços equivalentes podem receber denominações distintas, a comparação adota como unidade a categoria funcional, definida a partir das características da prestação e das circunstâncias de sua cobrança.

3.5.1.7. A comparabilidade é examinada em três dimensões. A primeira é o conteúdo da prestação, que permite verificar se as rubricas abrangem atividades suficientemente semelhantes. A segunda compreende o fato gerador e as condições de incidência, considerando que atividades semelhantes podem ser cobradas em circunstâncias distintas conforme o fluxo da carga. A terceira é a forma de cobrança, que inclui a unidade adotada, os períodos, as franquias, os valores mínimos e outros critérios relevantes para a comparação econômica.

3.5.1.8. Os resultados são examinados segundo duas dimensões: frequência de identificação e grau de comparabilidade. A frequência indica em que medida a categoria pode ser reconhecida no conjunto das tabelas e é classificada, em ordem decrescente, como generalizada, amplamente identificada, recorrente ou pontual. “Generalizada” corresponde à presença na totalidade ou quase totalidade das tabelas; “amplamente identificada”, à presença em uma maioria expressiva; “recorrente”, à presença em parcela relevante, mas não predominante; e “pontual”, à identificação em número reduzido de tabelas. Essa classificação se refere à presença da categoria nas tabelas, e não à frequência com que a atividade é realizada pelos terminais.

3.5.1.9. O grau de comparabilidade é classificado como alto, médio ou baixo. Considera-se alta a comparabilidade quando as informações disponíveis permitem reconhecer com segurança a correspondência entre as prestações; média quando a categoria é identificável, mas diferenças relevantes limitam a comparação; e baixa quando a correspondência depende da reconstrução das atividades reunidas em cada cesta ou permanece incerta mesmo após o exame das descrições disponíveis.

3.5.1.10. Frequência e comparabilidade não variam necessariamente na mesma direção. Uma categoria pode ser amplamente identificada e apresentar baixa comparabilidade, assim como uma categoria menos frequente pode ser comparável entre as tabelas nas quais aparece.

3.5.2. *Comparabilidade das principais categorias de serviços*

3.5.2.1. A comparação das 18 tabelas públicas é apresentada a seguir de acordo com os quatro grupos de serviços previstos na Resolução ANTAQ nº 109/2023: inerentes, complementares, acessórios e diversos. Essa organização permite examinar separadamente categorias que desempenham funções semelhantes e identificar, em cada grupo, as principais diferenças de composição, incidência e cobrança observadas entre os terminais.

3.5.2.2. O enquadramento adotado considera a função predominante de cada categoria. Como as tabelas examinadas nem sempre reproduzem a estrutura normalizada da Resolução e podem reunir atividades de diferentes naturezas em uma única rubrica, algumas cestas são analisadas a partir de seus componentes. Nos casos relacionados aos fluxos de DI, DTA, DTC/DTe e DSA, a comparação recai sobre as atividades efetivamente incluídas e não sobre o fluxo aduaneiro considerado isoladamente.

3.5.2.3. A análise começa pelos serviços inerentes, que compreendem as atividades necessárias ou indispensáveis à realização da operação portuária. Nesse grupo, são examinadas tanto prestações de conteúdo mais delimitado, como carga e descarga, transbordo, inspeção não invasiva e pesagem, quanto cestas mais amplas de movimentações associadas ao recebimento, à entrega e aos diferentes fluxos da carga.

Tabela 1 – Comparabilidade do Grupo I: Serviços Inerentes

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
1.1 — Cais			
Cesta integrada de movimentação portuária — *box rate* ou equivalente	Recorrente	Média a baixa	A cesta é apresentada em algumas tabelas como *box rate*, movimentação portuária, operação básica ou serviço integrado. Embora a finalidade geral seja remunerar a movimentação entre o navio e o terminal, variam as atividades compreendidas. Podem estar incluídos uso da infraestrutura, carga ou descarga, utilização de guindaste, transporte entre costado e pilha, colocação na pilha, peação ou desapeação, amarração, engate e desengate. Em outras tabelas, parte dessas atividades aparece separadamente ou não tem seu tratamento explicitado.
Uso da infraestrutura de movimentação, amarração e peação	Recorrente	Baixa	Essas atividades aparecem principalmente nas seções destinadas aos armadores ou na descrição do *box rate*. O uso da infraestrutura pode estar agregado à movimentação do contêiner; amarração e desamarração podem ser cobradas por embarcação; e peação ou desapeação, por hora, equipe, contêiner ou conjunto da operação. A ausência de decomposição impede verificar se cestas com denominação semelhante possuem a mesma abrangência.
Carga e descarga do navio	Generalizada	Alta quanto à identificação; média quanto à composição	A movimentação entre o navio e o terminal é reconhecível em praticamente todo o conjunto, mas nem sempre aparece como rubrica pública autônoma. Variam a inclusão do uso do equipamento, do transporte até a pilha, da colocação ou retirada da pilha, do engate e desengate, da peação ou desapeação e de outras atividades de cais. A cobrança pode ser por contêiner, tonelada, movimento ou cesta negociada com o armador.
Transbordo	Recorrente	Alta quanto à identificação; média quanto às condições e à cobrança	O fluxo de transferência entre embarcações é identificável, mas variam o número de movimentos incluídos, a utilização ou não do pátio e o período de permanência abrangido. Algumas tabelas tratam o transbordo como operação integrada; outras separam descarga, permanência, transporte interno e novo embarque. Também há diferenciação por contêiner cheio ou vazio, dimensões, carga perigosa e necessidade de energia ou monitoramento.
Remoção a bordo	Recorrente	Média	A categoria pode aparecer como remoção a bordo, mudança de posição, baia a baia ou *shifting*. A prestação varia conforme o contêiner permaneça no navio, seja deslocado dentro do alcance do equipamento ou exija descarga temporária. A cobrança pode considerar cada movimento,

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
			tamanho e condição da unidade, horário da operação e utilização de equipamento de terra ou de bordo.
Remoção pela terra ou cais — safamento	Recorrente	Média a baixa	A operação pressupõe, em geral, retirada temporária do contêiner do navio e posterior reembarque, mas as descrições não são uniformes. Algumas tabelas incluem os movimentos de descarga e embarque na mesma tarifa; outras cobram movimentos, permanência no cais, transporte ou equipamentos separadamente. A utilização conjunta das expressões “remoção”, “safamento” e “via terra” dificulta reconhecer a extensão da prestação.
Retirada ou colocação de tampa de escotilha	Pontual	Alta quanto ao conteúdo; média quanto à forma de cobrança	Quando individualizada, a atividade possui objeto material bem definido. Entretanto, pode estar incorporada à operação do navio ou ao *box rate*, razão pela qual sua ausência como rubrica não significa que deixe de ser realizada. Nas tabelas que a apresentam separadamente, a cobrança pode ocorrer por movimento, tampa, operação, hora ou utilização de equipamento.
1.2 — Pátio			
Inspeção não invasiva — escaneamento	Amplamente identificada	Média	O núcleo da prestação — passagem do contêiner pelo equipamento de escaneamento — é identificável. As diferenças decorrem da inclusão ou cobrança separada de retirada da pilha, transporte interno, posicionamento, retorno, análise ou disponibilização da imagem. Também variam as hipóteses de incidência conforme o fluxo, a autoridade solicitante, a seleção ordinária ou extraordinária e a necessidade de repetição do procedimento.
Posicionamento para inspeção ou vistoria	Amplamente identificada	Média	A rubrica pode representar apenas a disposição do contêiner no local indicado ou uma cesta que compreende retirada da pilha, transporte, abertura, fechamento, relacração e retorno. Algumas tabelas diferenciam inspeção aduaneira, sanitária, fitossanitária, particular e não invasiva; outras utilizam rubrica única. A cobrança ocorre geralmente por contêiner, mas pode variar conforme equipamentos, mão de obra, duração e horário.
Vistoria e acompanhamento de inspeção	Recorrente	Média a baixa	A denominação “vistoria” pode abranger conferência externa, verificação de avarias ou lacre, abertura do contêiner, inspeção física e acompanhamento por pessoal do terminal. Em algumas tabelas, essas atividades integram o posicionamento; em outras, são cobradas separadamente. A comparabilidade depende da identificação do solicitante, das atividades executadas e da inclusão de abertura, fechamento e movimentações.

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
Pesagem	Amplamente identificada	Alta quanto ao conteúdo; média quanto às condições de cobrança	A apuração do peso apresenta conteúdo delimitado, mas as tabelas distinguem pesagem no gate, balança interna, veículo de terceiro, veículo do terminal, vagão ou contêiner. Podem estar incluídos o posicionamento, o transporte interno, a emissão do comprovante e a transmissão do VGM. A cobrança ocorre por veículo, vagão, contêiner ou operação, com valores mínimos em alguns serviços de carga geral.
Fornecimento de tomada e energia a contêiner refrigerado	Amplamente identificada	Alta quanto ao conteúdo; média quanto à composição e à cobrança	O fornecimento de energia é reconhecível, mas pode incluir tomada especial, conexão, desconexão, uso de área, consumo e acompanhamento operacional ou ser decomposto em várias rubricas. Variam a cobrança por hora, diária ou fração, o momento de início, o tratamento de *clip-on* e *genset* e a inclusão do serviço durante armazenagem, trânsito, transbordo ou espera para embarque.
Monitoramento de temperatura	Amplamente identificada	Alta quanto à identificação; média quanto às condições de prestação	O serviço compreende verificações periódicas do contêiner refrigerado, mas as tabelas não informam sempre a frequência, o registro produzido ou as providências diante de alarmes. O ajuste de *set point*, a emissão de relatório e o atendimento extraordinário podem estar incluídos ou ser cobrados à parte. Em alguns terminais, monitoramento e energia formam uma cesta única.
Aplicação, rompimento ou substituição de lacre	Recorrente	Alta quanto à identificação; média quanto à composição	A intervenção sobre o lacre é facilmente reconhecível, mas as tabelas podem separar rompimento, fornecimento e aplicação ou reunir essas atividades. O serviço também pode estar incorporado à inspeção, desova, retirada de amostras ou vistoria. As diferenças abrangem fornecimento do material, mão de obra, registro documental, relacração e necessidade de posicionamento prévio.
Utilização de tanque ou área de contenção	Pontual	Média	A prestação aparece associada a contêineres com vazamento, avaria ou risco ambiental e a cargas perigosas que exigem segregação. Variam o uso de tanque ou área específica, a inclusão de movimentação e monitoramento, o período de permanência e a responsabilidade pela limpeza e destinação dos resíduos. O preço pode ser diário, por ocorrência ou definido mediante consulta.
Colocação ou remoção da pilha	Amplamente identificada	Média a baixa	A movimentação vertical ou horizontal envolvendo a pilha aparece frequentemente incorporada ao posicionamento, à inspeção, à entrega, à desova, ao trânsito aduaneiro ou ao *box rate*. Quando individualizada, as tabelas nem sempre informam origem, destino e número de movimentos abrangidos. A mesma expressão pode representar apenas um movimento ou uma sequência operacional mais extensa.

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
Engate e desengate em terra	Recorrente	Média	As atividades podem integrar o *box rate*, o transporte interno, o recebimento ou a entrega, mas também aparecem como rubricas autônomas. A comparação depende da identificação do veículo utilizado, da existência de *chassi* do terminal ou de terceiro, do número de operações e da relação com a movimentação vertical do contêiner.
Transporte interno	Amplamente identificada	Média	A Resolução utiliza como referência o deslocamento entre dois pontos do terminal, inclusive entre costado e pilha. Nas tabelas, porém, o percurso pode envolver pilha, scanner, área de inspeção, armazém, balança, *gate* ou cais. A cobrança pode ser por contêiner, movimento, distância, equipamento ou hora, e frequentemente integra outra cesta sem identificação própria.
Recebimento ou entrega de contêineres — tratamento geral	Amplamente identificada	Média a baixa	As cestas de recebimento e entrega variam amplamente. Podem incluir agendamento, controle documental, vistoria no gate, pesagem, movimentação vertical, colocação ou retirada da pilha, transporte interno e carregamento ou descarregamento do veículo. Outras tabelas apresentam apenas parte dessas etapas ou remetem a rubricas adicionais, dificultando a comparação do custo integral da operação.
Movimentações associadas à entrega no fluxo de DI	Amplamente identificada	Média a baixa	Após o desembaraço no próprio terminal, a entrega pode envolver liberação documental, agendamento, retirada da pilha, transporte, carregamento do caminhão, conferência de lacre e controle de saída. Em algumas tabelas essas atividades estão incorporadas à armazenagem ou à entrega; em outras, retirada, movimentação, pesagem, controle de acesso e carregamento são cobrados separadamente.
Movimentações associadas à DTA e ao tratamento de carga-pátio	Recorrente	Baixa	As tabelas podem associar à DTA recepção ou entrega sob trânsito, início ou conclusão do procedimento, permanência em área-pátio, controles documentais, segregação, remoção da pilha, transporte interno e carregamento. Variam o tratamento da carga previamente armazenada e da carga destinada à transferência, o prazo de permanência e a quantidade de movimentos compreendidos.
Movimentações associadas à DTC ou DTe	Recorrente	Baixa	Embora DTC e DTe correspondam a fluxos simplificados de transferência, a composição comercial não é uniforme. Algumas tabelas criam uma cesta específica; outras distribuem as atividades entre entrega, remoção, transporte, custódia e procedimentos documentais. Também variam o prazo para retirada, o tratamento da entrega postergada e a cobrança de movimentações decorrentes do descumprimento da programação.

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
Movimentações associadas ao DSA	Recorrente	Baixa	O desembaraço antecipado modifica o fluxo da carga, mas não elimina as movimentações físicas posteriores à descarga. As tabelas podem prever identificação, segregação, priorização, remoção da pilha, pesagem, transporte e disponibilização ao veículo. Algumas remetem o DSA às rubricas gerais de armazenagem e entrega; outras criam combinações específicas, impedindo correspondência direta entre as cestas.
Segregação para entrega e disponibilização da carga	Recorrente	Baixa	As rubricas identificadas combinam, em extensões distintas, localização da unidade, separação das demais cargas, organização ou remoção da pilha, transporte para área de entrega, permanência do veículo, controles documentais e posicionamento no caminhão. A denominação utilizada não permite presumir identidade com o SSE, sendo necessário examinar o conteúdo e o fato gerador de cada cobrança.
Carregamento ou descarregamento do veículo terrestre	Recorrente	Média a baixa	A movimentação entre o veículo e o pátio pode integrar o recebimento, a entrega, a retirada da pilha ou o serviço associado ao trânsito. Em outras tabelas aparece como *handling* ou movimentação vertical autônoma. Variam o tipo de veículo, o equipamento empregado, a condição do contêiner e a aplicação de adicionais para unidades perigosas, pesadas ou fora de padrão.
Controle de entrada ou saída e vistoria no gate	Recorrente	Média a baixa	As atividades podem incluir identificação de motorista e veículo, conferência documental, inspeção visual, verificação de lacre, registro de avarias, pesagem e autorização de acesso. Algumas tabelas cobram controle de acesso ou vistoria separadamente; outras incorporam essas etapas ao recebimento ou à entrega. A descrição raramente permite reconstruir integralmente os controles abrangidos.
Paletização de carga solta	Recorrente	Média	A finalidade é identificável, mas variam o fornecimento dos paletes e materiais, a mão de obra, o equipamento, o tipo e o peso dos volumes e a inclusão de movimentações entre contêiner, armazém e área de entrega. A cobrança pode ocorrer por palete, tonelada, volume, lote ou hora de equipe, limitando a comparação econômica direta.
Presença da carga, custódia ou responsabilidade fiduciária	Recorrente	Baixa	As expressões podem indicar registro sistêmico, disponibilidade da informação, condição de fiel depositário ou responsabilidade jurídica pela carga, e não necessariamente uma atividade material autônoma. Em algumas tabelas aparecem associadas a uma cesta operacional; em outras, à armazenagem ou ao fluxo de transferência. A falta de delimitação dificulta identificar o serviço efetivamente remunerado.

Fonte: Elaboração própria, com base nas tabelas públicas de serviços dos 18 terminais portuários selecionados e na estrutura de serviços da Resolução ANTAQ nº 109/2023.
Observação: *Integram o universo analisado: Tecon Santos – Santos Brasil, Brasil Terminal Portuário (BTP), DP World Santos, Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), Portonave, Porto Itapoá, Tecon Rio Grande, Porto Chibatão, Super Terminais, Tecon Suape, Terminal Portuário do Pecém, Tecon Salvador, MultiRio, Rio Brasil Terminal, Sepetiba Tecon, Terminal de Vila Velha (TVV), Tecon Vila do Conde e Tecon Imbituba.*

3.5.2.4. A análise evidencia comportamentos distintos entre os serviços de cais e os de pátio. Os primeiros estão diretamente associados à escala da embarcação e à transferência do contêiner entre o navio e o terminal. Por integrarem uma sequência operacional relativamente estável, apresentam finalidades mais facilmente reconhecíveis nas tabelas, ainda que existam diferenças na composição das cestas e na forma de apresentação das cobranças.

3.5.2.5. Nesse contexto, assume especial relevância a cesta de serviços denominada *box rate*. Nos termos da Resolução ANTAQ nº 72/2022, ela corresponde ao preço cobrado pela movimentação da carga entre o portão do terminal e o porão da embarcação, na exportação, ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal, na importação. Na exportação, a definição também compreende a guarda transitória pelo prazo contratado.

3.5.2.6. O *box rate* é usualmente contratado pelo transportador marítimo junto à instalação portuária ou ao operador portuário. O transportador remunera o terminal pela cesta de movimentação e repassa ao usuário a despesa correspondente por meio da THC. Essa relação contratual ajuda a explicar por que os serviços de cais são frequentemente apresentados de forma agregada e vinculados às condições estabelecidas com os armadores.

3.5.2.7. A existência de uma cesta reconhecida não significa, entretanto, que sua composição seja idêntica entre os terminais. Além da carga ou descarga, podem ser abrangidos o uso da infraestrutura e dos equipamentos, a peação ou desapeação, o transporte entre o costado e a pilha, a colocação ou retirada da pilha e o engate ou desengate em terra. Algumas tabelas discriminam essas atividades, enquanto outras apresentam apenas a cesta ou remetem às condições contratadas com o armador.

3.5.2.8. Essa forma de organização também interfere na leitura da frequência. A ausência de determinada atividade como rubrica autônoma não significa que ela não seja realizada ou remunerada, pois pode estar incorporada ao *box rate*. Por essa razão, a elevada frequência de identificação dos serviços de cais decorre principalmente do reconhecimento de sua finalidade e de sua inserção na cesta de movimentação, e não necessariamente da apresentação individual de todos os seus componentes.

3.5.2.9. Nos serviços de pátio, a organização é mais fragmentada. Embora algumas prestações apresentem conteúdo material bem delimitado, parte expressiva das atividades depende do percurso da carga e da demanda que lhes dá origem. Uma mesma operação pode aparecer como serviço autônomo em determinado terminal e como componente de posicionamento, inspeção, entrega ou transferência em outro.

3.5.2.10. A heterogeneidade aumenta nas movimentações relacionadas à entrega e aos diferentes fluxos aduaneiros. DI, DTA, DTC, DTe e DSA não constituem serviços portuários autônomos, mas influenciam a combinação de atividades necessárias à disponibilização da carga. As tabelas podem reunir essas atividades em uma cobrança identificada pelo fluxo ou distribuí-las entre diferentes rubricas, tornando necessária a reconstrução da cesta para que se estabeleça a correspondência entre os terminais.

3.5.2.11. De modo geral, a comparabilidade dos serviços inerentes é maior quanto à identificação de sua finalidade e menor quanto à delimitação das atividades abrangidas. Nos serviços de cais, a existência de cestas operacionais associadas à contratação pelos armadores favorece o reconhecimento das prestações. Nos serviços de pátio, a diversidade dos percursos e das formas de agrupamento reduz a correspondência, especialmente quando a cobrança reúne movimentação, posicionamento, segregação, entrega e controles operacionais.

Tabela 2 – Comparabilidade do Grupo II: Serviços Complementares

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
2.1 - Armazenagem			
Armazenagem de importação — fluxo de DI	Generalizada	Alta quanto à identificação; média quanto à incidência e à cobrança	A prestação é claramente reconhecível, mas as condições variam de forma relevante. A contagem pode começar na descarga, na entrada da carga ou em outro marco indicado na tabela. São utilizados períodos sucessivos, diárias ou combinações entre essas estruturas, com cobrança cumulativa ou progressiva. Predominam percentuais sobre o valor CIF, geralmente acompanhados de valores mínimos por contêiner, DI, conhecimento, tonelada ou metro cúbico.
Armazenagem de exportação	Generalizada	Alta quanto à identificação; média quanto às condições de cobrança	A prestação corresponde à permanência anterior ao embarque, mas variam o início da contagem, os dias livres e o tratamento da carga não embarcada no navio programado. Algumas tabelas iniciam a cobrança após a franquia; outras aplicam cobrança retroativa desde o recebimento quando o prazo é ultrapassado. A remuneração pode ser diária, por período ou por contêiner.
Armazenagem de cabotagem	Amplamente identificada	Média	A cabotagem pode ser apresentada em rubrica própria ou conjuntamente com importação e exportação, conforme o sentido da operação. No desembarque, tende a aproximar-se da armazenagem de importação; no embarque, da armazenagem de exportação. Variam as franquias, a retroatividade, a responsabilidade pela cobrança e o tratamento da carga que altera sua destinação.
Armazenagem de carga de transbordo	Recorrente	Média a baixa	A permanência associada ao transbordo pode estar incluída na cesta operacional por determinado prazo ou ser cobrada separadamente. Variam o período livre, o marco inicial da contagem, a cobrança após a perda da conexão programada e a incidência sobre contêineres refrigerados, perigosos ou fora de padrão. Algumas tabelas não distinguem claramente movimentação e armazenagem.
Armazenagem de contêiner vazio	Recorrente	Média	Pode aparecer como modalidade própria, como parte da armazenagem de exportação ou como permanência posterior à desova. As diferenças abrangem o momento inicial da contagem, a franquia, a cobrança por contêiner ou diária e a distinção entre unidades destinadas a embarque, devolução, coleta ou permanência em área de vazios.
Armazenagem de carga solta ou LCL	Recorrente	Média a baixa	A categoria pode abranger carga desunitizada, consolidada, fracionada ou depositada em pátio, armazém ou CFS. Variam a unidade de cobrança — tonelada, metro cúbico, volume, lote ou BL — e a utilização do maior valor entre peso e volume. Também diferem os valores mínimos, os períodos e a inclusão de guarda, seguro, manuseio ou controle documental.

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
Armazenagem de carga geral ou de projeto	Recorrente	Média	A finalidade de guarda é reconhecível, mas a configuração depende do tipo de carga e da área utilizada. As tabelas podem diferenciar pátio descoberto, área coberta, armazém alfandegado, carga pesada ou carga com dimensões excedentes. A cobrança ocorre por tonelada, metro cúbico, área ocupada ou período, frequentemente sujeita a valor mínimo ou orçamento específico.
Incidência de armazenagem nos fluxos DTA, DTC ou DTe	Recorrente	Baixa	As tabelas não adotam tratamento uniforme para a permanência anterior à transferência. Em alguns casos, a carga previamente armazenada continua sujeita às regras gerais de importação; em outros, há cobrança própria de carga-pátio, permanência temporária ou armazenagem decorrente do atraso na retirada. A incidência depende do momento de registro do trânsito, do prazo de transferência e da situação física da carga.
Incidência de armazenagem no DSA	Recorrente	Baixa	O desembaraço antecipado pode reduzir a permanência, mas as tabelas divergem quanto à aplicação das regras gerais de armazenagem. Algumas associam o DSA a valores e períodos ordinários; outras preveem cesta específica de movimentação ou entrega. A comparabilidade depende de verificar se existe efetiva guarda remunerada e qual evento inicia e encerra a cobrança.
2.2 - Outros			
Emissão de certidões, declarações e documentos	Amplamente identificada	Média	As tabelas incluem documentos de natureza variada, como declarações, certificados, comprovantes, relatórios e segundas vias. A cobrança pode ocorrer por documento, processo, contêiner, BL ou solicitação. Em alguns casos, a rubrica abrange apenas a emissão original; em outros, refere-se à reimpressão, ao fornecimento de cópia ou a documento produzido especificamente a pedido do usuário.
Cancelamento, correção ou alteração de documentos	Recorrente	Média	São identificadas cobranças por cancelamento de nota fiscal, correção de BL, alteração de cadastro, retificação de dados e modificação de documentos já emitidos. Embora o resultado administrativo seja reconhecível, variam o documento abrangido, o momento da solicitação, a quantidade de alterações incluídas e a unidade adotada na cobrança.

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
Emissão de atestado de presença de carga	Recorrente	Média a baixa	Quando descrita como emissão de documento, a prestação pode ser relacionada à rubrica normalizada. Entretanto, algumas tabelas utilizam a expressão “presença de carga” sem esclarecer se remuneram a emissão do atestado, o registro sistêmico, o controle da carga ou outra atividade. Essa diferença reduz a comparabilidade e exige distinguir o documento da situação operacional ou jurídica da mercadoria.
Controle documental vinculado a entreposto ou fluxo específico	Pontual	Baixa	Algumas tabelas criam rubricas documentais próprias para entreposto aduaneiro, trânsito ou transferência, cobradas por BL, processo ou carga. A descrição nem sempre permite distinguir conferência, processamento sistêmico, emissão de documento e acompanhamento do procedimento. O conteúdo pode ainda estar associado a movimentações classificadas em outros grupos.
Fornecimento e colocação de rótulos ou adesivos	Recorrente	Alta quanto à identificação; média quanto à composição e à cobrança	A atividade principal é facilmente reconhecível, mas variam o fornecimento do material, a quantidade de rótulos incluída e a distinção entre aplicação, retirada e substituição. Algumas tabelas cobram por rótulo ou etiqueta; outras, por contêiner, volume ou serviço. O posicionamento e a movimentação necessários podem estar incluídos ou ser cobrados separadamente.
Retirada de amostras	Pontual	Média a baixa	A retirada pode ser apresentada como serviço autônomo ou como parte de inspeção solicitada por autoridade interveniente ou pelo usuário. Variam o posicionamento, a abertura, a desova parcial, o acondicionamento, a relacração e o retorno à pilha. A cobrança pode ocorrer por amostra, contêiner, lote, tonelada ou operação de inspeção.

Fonte: Elaboração própria, com base nas tabelas públicas dos 18 terminais analisados e na Resolução ANTAQ nº 109/2023.
Nota: A classificação considera a função predominante da prestação. Atividades operacionais eventualmente necessárias à execução dos serviços complementares, quando cobradas em conjunto, foram registradas na coluna “Principais aspectos observados”.
Observação: *Integram o universo analisado: Tecon Santos – Santos Brasil, Brasil Terminal Portuário (BTP), DP World Santos, Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), Portonave, Porto Itapoá, Tecon Rio Grande, Porto Chibatão, Super Terminais, Tecon Suape, Terminal Portuário do Pecém, Tecon Salvador, MultiRio, Rio Brasil Terminal, Sepetiba Tecon, Terminal de Vila Velha (TVV), Tecon Vila do Conde e Tecon Imbituba.*

3.5.2.12. A armazenagem constitui o núcleo mais frequente e reconhecível dos serviços complementares. Ao contrário de várias movimentações inerentes, que podem estar reunidas no *box rate* ou sujeitas às condições estabelecidas com os armadores, a armazenagem é normalmente cobrada diretamente do dono da carga ou de seu representante. Por essa razão, suas condições tendem a ocupar posição destacada nas tabelas públicas.

3.5.2.13. Essa maior visibilidade não resulta, entretanto, em comparabilidade econômica elevada. A finalidade de guarda é comum, mas os terminais adotam estruturas distintas para determinar o período

remunerado e calcular o preço. A combinação entre percentuais sobre o valor CIF, valores mínimos, períodos cumulativos, diárias, franquias e cobranças retroativas produz resultados que não podem ser comparados apenas pela tarifa nominal divulgada.

3.5.2.14. As diferenças entre importação, exportação e cabotagem decorrem sobretudo do marco temporal da prestação. Na importação, a armazenagem normalmente começa com a descarga e se encerra com a retirada da carga, embora a forma de contagem varie. Na exportação, sua incidência depende da janela de recebimento e do embarque no navio programado. A cabotagem pode seguir uma ou outra lógica conforme se trate de embarque ou desembarque, o que explica sua apresentação conjunta com fluxos distintos nas tabelas.

3.5.2.15. As características da carga também podem modificar as condições da armazenagem sem constituir uma nova categoria de serviço. Nos contêineres refrigerados, a armazenagem pode seguir as regras gerais do respectivo fluxo ou receber tratamento específico. As cobranças relativas ao fornecimento de energia, à conexão e desconexão e ao monitoramento de temperatura devem ser distinguidas da remuneração pela permanência e guarda da unidade, pois correspondem a serviços inerentes analisados no grupo anterior.

3.5.2.16. Nos fluxos de DTA, DTC, DTe e DSA, a questão central é determinar se existe armazenagem propriamente dita ou apenas permanência associada às operações de transferência e entrega. As tabelas nem sempre estabelecem essa distinção com clareza. A aplicação da tarifa geral, a criação de uma cobrança específica ou a inclusão da permanência em uma cesta operacional dependem do momento da transferência, do prazo concedido e da situação física e aduaneira da carga.

3.5.2.17. A armazenagem de carga solta apresenta dificuldade adicional porque se relaciona com desova, consolidação, desconsolidação e utilização de armazém ou CFS. Embora a guarda e as movimentações possuam naturezas distintas, algumas tabelas as aproximam na mesma seção ou condicionam uma cobrança à realização da outra. A diversidade de unidades — especialmente peso, volume, lote e BL — reduz ainda mais a comparação direta.

3.5.2.18. Os demais serviços complementares apresentam menor frequência e maior diversidade de apresentação. Documentos podem ser identificados pelo resultado produzido ou reunidos em rubricas administrativas genéricas. Rotulagem e etiquetagem possuem objeto mais delimitado, mas podem incorporar materiais e movimentações. A retirada de amostras, por sua vez, frequentemente aparece integrada à inspeção, embora a estrutura normalizada a reconheça como serviço complementar próprio.

3.5.2.19. Em síntese, os serviços complementares apresentam alta comparabilidade quanto à identificação da armazenagem, mas diferenças relevantes em seus fatos geradores e formas de cobrança. Nas demais categorias, a dificuldade decorre principalmente da baixa individualização das prestações e da incorporação de atividades operacionais. O grupo combina, assim, serviços amplamente divulgados e economicamente heterogêneos com prestações menos frequentes cuja própria delimitação ainda varia entre os terminais.

Tabela 3 – Comparabilidade do Grupo III: Serviços Acessórios

Categoria funcional	**Presença nas tabelas examinadas**	**Grau de comparabilidade**	**Principais aspectos observados**
Estufagem e desestufagem	Amplamente identificada	Média	A colocação ou retirada da carga do contêiner é reconhecível, mas as tabelas diferenciam a execução manual, mecanizada ou mista e a realização total ou parcial da operação. Nos contêineres de carga consolidada ou LCL, podem ser adotados critérios específicos por BL ou lote e ocorrer rateio entre os proprietários das cargas. Variam ainda a inclusão de abertura, fechamento, relacração, manuseio e separação dos volumes e movimentação entre contêiner, armazém e veículo. A cobrança pode

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
			ocorrer por contêiner, BL, lote, tonelada, volume ou metro cúbico, e posicionamento, transporte interno e retorno à pilha podem estar incluídos ou ser cobrados separadamente.
Fornecimento de fotografias digitais	Recorrente	Alta quanto à identificação; média quanto à composição e à cobrança	O resultado da prestação é reconhecível, mas varia a quantidade de fotografias compreendida em cada conjunto, o formato de entrega e a existência de relatório. Posicionamento, abertura e movimentação do contêiner podem estar incluídos ou ser cobrados separadamente. A tarifa pode ser fixada por conjunto de fotos, contêiner, lote ou solicitação.
Permanência de veículos no pátio após a operação	Pontual	Alta quanto à identificação; média quanto às condições de incidência	A cobrança decorre da permanência do veículo após a conclusão do carregamento ou descarregamento. Variam o período de franquia, o marco inicial da contagem, a cobrança por hora, fração ou diária e as hipóteses de exclusão quando a demora decorrer de responsabilidade do terminal ou de órgão interveniente.
Limpeza do tanque de contenção e destinação de resíduos	Pontual	Média a baixa	A prestação pode abranger apenas a limpeza do tanque ou incluir coleta, acondicionamento, transporte, tratamento e destinação dos resíduos. Variam o volume, a natureza e a classificação do material, a documentação ambiental e a necessidade de empresa especializada. A cobrança pode ocorrer por tanque, volume ou ocorrência, ou depender de orçamento.
Fornecimento de água potável para embarcações	Pontual	Alta quanto ao conteúdo; média quanto à composição e à cobrança	O fornecimento por volume possui objeto definido, mas as tabelas podem incluir ou excluir transporte, conexão, mangueiras, equipe, análise da água e valores mínimos. A prestação pode depender da disponibilidade operacional ou ser realizada por terceiro habilitado, aparecendo em algumas tabelas apenas como serviço sujeito a consulta.
Fornecimento de energia elétrica para embarcações	Pontual	Média	A prestação refere-se à energia fornecida à embarcação e não se confunde com a tomada e a energia destinadas a contêiner refrigerado, classificadas como serviços inerentes. Quando ofertada, pode incluir conexão, infraestrutura, equipe, consumo e desconexão. Variam potência, unidade de cobrança, consumo mínimo e disponibilidade nos berços.
Limpeza de contêiner	Recorrente	Média	As tabelas distinguem varrição, lavagem simples, lavagem química, higienização e retirada de resíduos. Variam o tamanho e o tipo do contêiner, os produtos empregados, o grau de contaminação e a destinação do material removido. Posicionamento, movimentações, reparos e tratamentos especializados podem estar excluídos do preço.
Repesagem de carga ou contêiner	Amplamente identificada	Alta quanto à identificação; média quanto à	A prestação corresponde a uma nova aferição do peso e, portanto, distingue-se da pesagem inicial classificada como serviço inerente. A repesagem pode

Categoria funcional	Presença nas tabelas examinadas	Grau de comparabilidade	Principais aspectos observados
		composição e à cobrança	compreender somente o uso da balança ou incluir retirada da pilha, transporte interno, veículo do terminal, emissão de comprovante e retorno. Variam ainda o solicitante, o fato gerador e a unidade de cobrança.
Enlonamento ou desenlonamento	Recorrente	Média	A prestação pode incidir sobre contêiner aberto, carga especial, caminhão ou outro veículo. Variam o fornecimento da lona e dos materiais de fixação, a inclusão da mão de obra e sua combinação com peação ou amarração. A cobrança pode ocorrer por contêiner, veículo ou operação, sendo frequente a indicação de preço sob consulta.
Fumigação, expurgo ou tratamento fitossanitário	Recorrente	Média a baixa	As denominações podem abranger procedimentos, técnicas e produtos diferentes. A prestação pode exigir posicionamento, abertura, aplicação, período de exposição, aeração, relacração e emissão de certificado. Esses componentes podem ser reunidos, cobrados separadamente ou executados por empresa especializada, dificultando a comparação dos preços divulgados.

Fonte: Elaboração própria, com base nas tabelas públicas dos 18 terminais analisados e na Resolução ANTAQ nº 109/2023.
Nota: A frequência considera a oferta ou a possibilidade efetiva de contratação identificada nas tabelas. A mera reprodução de uma rubrica acompanhada da indicação "não aplicável" não foi considerada presença do serviço.
Observação: *Integram o universo analisado: Tecon Santos – Santos Brasil, Brasil Terminal Portuário (BTP), DP World Santos, Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), Portonave, Porto Itapoá, Tecon Rio Grande, Porto Chibatão, Super Terminais, Tecon Suape, Terminal Portuário do Pecém, Tecon Salvador, MultiRio, Rio Brasil Terminal, Sepetiba Tecon, Terminal de Vila Velha (TVV), Tecon Vila do Conde e Tecon Imbituba.*

3.5.2.20. Os serviços acessórios não são obrigatórios nem exclusivos e atendem, em regra, a necessidades específicas da carga, da embarcação ou do usuário. Essa natureza ajuda a explicar sua menor frequência nas tabelas quando comparados aos serviços inerentes e complementares. A oferta depende da demanda, da infraestrutura disponível e, em alguns casos, da atuação de prestadores especializados. Por isso, as tabelas podem apresentar preços previamente definidos, indicar a necessidade de autorização ou orçamento ou remeter a execução à contratação de terceiros.

3.5.2.21. A comparabilidade é maior quando o resultado pretendido está claramente delimitado, como no fornecimento de fotografias ou na repesagem. Mesmo nessas situações, porém, a composição das cestas pode variar. Atividades inerentes necessárias à execução do serviço acessório, como posicionamento, remoção da pilha e transporte interno, podem estar incluídas no preço ou ser cobradas separadamente.

3.5.2.22. O fornecimento de água potável e de energia elétrica para embarcações apresenta uma lógica de contratação própria, vinculada ao atendimento do navio durante sua permanência no terminal. Esses serviços são normalmente demandados pelo armador ou por seu representante e dependem das características da embarcação, do berço e da infraestrutura disponível. Isso ajuda a explicar sua baixa frequência nas tabelas e a utilização recorrente de preços sob consulta ou da indicação de indisponibilidade.

3.5.2.23. Estufagem e desestufagem são as categorias mais amplamente identificadas do grupo, mas apresentam diversidade significativa de composição. O método de execução e a extensão da operação

alteram os recursos necessários e a forma de cobrança. A comparabilidade é ainda menor nas cargas consolidadas, para as quais as tabelas utilizam diferentes unidades e critérios de rateio.

3.5.2.24. Limpeza, fumigação e tratamento de resíduos apresentam heterogeneidade adicional porque podem envolver exigências sanitárias, ambientais e de segurança. A necessidade de produtos, equipamentos e prestadores especializados faz com que a descrição e o preço dependam das condições concretas da operação. Por essa razão, são mais frequentes as referências a consulta ou orçamento prévio.

3.5.2.25. Em síntese, a dificuldade de comparação dos serviços acessórios decorre menos da identificação de sua finalidade e mais da composição das prestações. A variação dos recursos empregados, a possível participação de terceiros e a inclusão ou exclusão de movimentações auxiliares fazem com que rubricas semelhantes possam representar cestas economicamente distintas.

3.5.2.26. Por seu turno, a categoria “Diversos” reúne transações relacionadas à atividade portuária que não se enquadram nos grupos de serviços inerentes, complementares ou acessórios. Diferentemente dos demais grupos, a Resolução ANTAQ nº 109/2023 não estabelece uma lista de rubricas para essa categoria. A análise concentrou-se, portanto, nas prestações de ocorrência pontual e nas cobranças cuja delimitação em relação a outras cestas exige maior atenção.

Tabela 4 – Serviços diversos e situações específicas

Categoria funcional ou situação identificada	**Frequência**	**Grau de comparabilidade**	**Principais aspectos observados**
Neutralização de emissões de carbono e emissão de certificado	Pontual	Baixo	Serviço voluntário identificado de forma individualizada em uma das tabelas, com cobrança por contêiner movimentado e previsão de certificado. Trata-se de prestação específica, sem correspondência direta nas demais tabelas examinadas.
Inventário físico, relatórios e declarações especiais	Pontual	Médio a baixo	Abrange atividades realizadas sob demanda, como levantamento físico da carga, elaboração de relatório e emissão de declarações. A comparação é limitada porque variam o conteúdo do documento, o trabalho operacional necessário e a unidade de cobrança, que pode ser definida por hora, documento ou solicitação.
Transferência de cargas entre terminais e repasse de custos externos	Pontual	Baixo	A rubrica pode reunir o serviço executado pelo próprio terminal, o transporte entre instalações e valores cobrados por terceiros. A previsão de repasse de custos externos impede conhecer antecipadamente a composição e o preço total da prestação.
Rubricas residuais de natureza administrativa ou operacional	Recorrente	Baixo	Incluem denominações como expediente, processamento, presença de carga, custódia, responsabilidade fiduciária e controles administrativos. As descrições nem sempre permitem distinguir uma atividade adicional das obrigações ou procedimentos já associados à armazenagem, à entrega, ao trânsito aduaneiro ou ao controle de acesso e saída.
Outros serviços não especificados ou sujeitos a consulta	Recorrente	Baixo	Funcionam como previsão aberta para demandas não contempladas na tabela. Embora confiram flexibilidade operacional, não permitem conhecer previamente o conteúdo, o fato gerador, a unidade de cobrança ou o preço máximo aplicável.

***Fonte**: elaboração própria, com base nas tabelas públicas de serviços dos 18 terminais selecionados.*

Observação: *Integram o universo analisado: Tecon Santos – Santos Brasil, Brasil Terminal Portuário (BTP), DP World Santos, Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), Portonave, Porto Itapoá, Tecon Rio Grande, Porto Chibatão, Super Terminais, Tecon Suape, Terminal Portuário do Pecém, Tecon Salvador, MultiRio, Rio Brasil Terminal, Sepetiba Tecon, Terminal de Vila Velha (TVV), Tecon Vila do Conde e Tecon Imbituba.*

3.5.2.27. As situações reunidas na tabela possuem naturezas distintas. Algumas representam serviços efetivamente singulares, decorrentes de uma demanda específica ou de uma solução oferecida por determinado terminal. É o caso da neutralização de emissões de carbono acompanhada de certificado e da elaboração de inventário físico com relatório. A ausência de prestações equivalentes nos demais terminais explica sua baixa comparabilidade, mas não indica, por si só, inadequação da cobrança.

3.5.2.28. As rubricas residuais exigem atenção sobretudo quando a tabela não esclarece qual atividade adicional justifica sua cobrança. Determinadas expressões podem indicar uma prestação autônoma, mas também podem se referir a registros, controles ou procedimentos que já integram a armazenagem, a entrega ou outro serviço contratado. A falta de delimitação não permite afirmar que exista cobrança em duplicidade, mas dificulta afastar essa possibilidade, especialmente quando duas rubricas parecem incidir sobre a mesma operação ou etapa do fluxo da carga. Nesses casos, é necessário examinar conjuntamente as descrições, as condições de incidência e as atividades incluídas em cada cesta para verificar se as cobranças correspondem a prestações efetivamente distintas.

3.5.2.29. As previsões genéricas de “outros serviços” cumprem a função de acomodar demandas não antecipadas, especialmente operações excepcionais ou que dependem de recursos específicos. Quando remetem apenas à consulta ou à negociação, entretanto, oferecem pouca informação sobre o alcance da prestação e suas condições econômicas. O usuário não consegue identificar previamente quais atividades serão remuneradas, qual será a métrica adotada nem se algum componente já está contemplado em outra rubrica.

3.5.2.30. O grupo “Diversos” constitui, assim, um indicador particularmente sensível da clareza das tabelas públicas. A inclusão de prestações singulares nesse grupo é compatível com sua função residual, desde que estejam definidos seu conteúdo, seu fato gerador e suas condições de cobrança. A dificuldade surge quando a categoria recebe rubricas excessivamente abertas ou atividades cuja autonomia em relação aos demais serviços não pode ser reconhecida com segurança.

3.5.3. *Síntese transversal da análise*

3.5.3.1. A comparação das tabelas mostra que os quatro grupos operam com graus distintos de granularidade. Nos serviços inerentes, predomina maior agregação, sobretudo nas operações de cais reunidas no *box rate*. Essa estrutura é compatível com a existência de um núcleo de atividades necessário à movimentação, mas as diferenças quanto aos componentes incluídos tornam incerta a fronteira da cesta. Nos serviços de pátio, essa fronteira é ainda menos uniforme, pois movimentos auxiliares podem integrar a prestação principal em um terminal e aparecer como rubricas autônomas em outro.

3.5.3.2. Nos serviços complementares, a granularidade decorre principalmente da diferenciação das condições de prestação. A armazenagem é apresentada como serviço reconhecível, mas subdividida conforme o fluxo da carga, o período, o tipo de recinto e a base de cálculo. Essas subdivisões nem sempre representam serviços distintos; muitas vezes correspondem a modalidades de cobrança de uma mesma prestação. A estrutura das tabelas pode, assim, dificultar a distinção entre o conteúdo da cesta e as regras utilizadas para determinar seu preço.

3.5.3.3. Nos serviços acessórios, a individualização tende a ser mais justificável, porque as prestações decorrem de solicitação específica, característica da carga ou necessidade que não alcança todas as operações. Ainda assim, o detalhamento excessivo pode decompor uma única prestação em sucessivas cobranças de posicionamento, movimentação, utilização de equipamento e retorno à pilha. Nos serviços diversos, essa dificuldade alcança seu ponto mais sensível: a natureza residual do grupo permite acolher prestações singulares, mas também rubricas abertas ou insuficientemente delimitadas, cuja autonomia em relação às demais cestas não pode ser prontamente reconhecida.

3.5.3.4. O resultado transversal, portanto, não aponta simplesmente para excesso ou insuficiência de rubricas. O problema está na ausência de um critério uniforme para definir o nível em que uma atividade passa a constituir serviço autônomo. As tabelas alternam entre a agregação de atividades distintas em uma única cesta e a individualização de etapas que podem integrar uma prestação já remunerada. A granularidade adequada depende da existência de elemento que justifique a separação — como fato gerador próprio, demanda específica ou utilidade adicional — e não da mera possibilidade de identificar fisicamente uma atividade ou um custo dentro da operação.

3.6. Experiência internacional na estruturação e divulgação dos serviços portuários

3.6.1. A análise internacional abrange Argentina, Estados Unidos, União Europeia e China. A seleção permite examinar diferentes formas de intervenção sobre a estrutura e a divulgação das cobranças portuárias, desde modelos baseados predominantemente na liberdade comercial até regimes que estabelecem categorias tarifárias e cestas de serviços mais delimitadas.

3.6.2. A comparação não busca identificar um modelo único a ser reproduzido. As diferenças institucionais e operacionais entre os sistemas portuários limitam a transposição direta de soluções. O exame procura verificar como cada jurisdição trata a publicidade das cobranças, a definição do conteúdo dos serviços, a agregação das atividades e a possibilidade de relacionar os preços divulgados às prestações correspondentes.

(i) Argentina

3.6.3. A organização portuária argentina é descentralizada. A Lei nº 24.093/1992 confere às entidades administradoras de determinados portos públicos competência para estabelecer seus próprios tarifários. No âmbito federal, a aplicação da legislação portuária cabe atualmente à Agencia Nacional de Puertos y Navegación — ANPYN, vinculada ao Ministério da Economia e responsável também pelo controle das concessões do Porto de Buenos Aires. A legislação nacional não estabelece uma tabela uniforme de serviços aplicável a todos os terminais. (Argentina, Lei nº 24.093/1992)

3.6.4. A experiência mais diretamente relacionada à comparabilidade é a das instalações concedidas de Puerto Nuevo, no Porto de Buenos Aires. Em 2023, a Administração Geral de Portos aprovou um tarifário público baseado em estrutura homogênea, aplicável aos terminais abrangidos. A medida respondeu a manifestações dos usuários sobre a complexidade das tabelas e a dificuldade de leitura das faturas. Sua elaboração foi subsidiada por estudo da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires. (Argentina, Resolução AGP nº 43/2023)

3.6.5. A revisão reduziu significativamente o número de serviços faturáveis e reorganizou as cobranças por categorias mais amplas. Em vez de apresentar sucessivos adicionais, a estrutura passou a diferenciar diretamente os tipos de contêiner e a reunir atividades ordinárias em cestas principais. Determinada cobrança relacionada à inspeção e à limpeza do contêiner, por exemplo, deixou de constituir rubrica autônoma e foi incorporada ao serviço à carga de importação.

3.6.6. O tarifário também descreve o conteúdo das principais cestas. O serviço à carga de importação compreende atividades de pátio, coordenação da entrega, controles de entrada e saída e movimentos necessários à disponibilização da unidade. O serviço à carga de exportação reúne, de forma semelhante, as atividades normalmente associadas ao recebimento e à preparação do contêiner para embarque. Serviços que não integram essas cestas, como determinados transportes internos, são apresentados separadamente.

3.6.7. A estrutura homogênea permite que o usuário encontre as mesmas categorias nos diferentes terminais abrangidos e identifique as atividades compreendidas em cada cobrança. A comparabilidade resulta, portanto, da combinação entre uma nomenclatura comum e a delimitação das cestas, e não apenas da publicação dos valores.

3.6.8. A experiência também evidencia a relação entre granularidade e transparência. A redução das linhas de faturamento facilita a leitura, mas o agrupamento somente preserva a informação quando o conteúdo do serviço principal é suficientemente descrito. Da mesma forma, a cobrança separada

permanece compreensível quando corresponde a atividade não incluída na cesta e essa exclusão está expressamente indicada.

3.6.9. Não foram identificadas avaliações independentes que mensurem os efeitos da mudança sobre a compreensão dos usuários ou a quantidade de conflitos de faturamento. Ainda assim, os fundamentos e a estrutura da reforma demonstram uma resposta regulatória diretamente orientada aos problemas de fragmentação e baixa comparabilidade apontados pelos usuários. Seu alcance permanece restrito ao Porto de Buenos Aires, mas oferece referência concreta de simplificação das tabelas sem necessidade de uniformizar as condições comerciais de todos os portos argentinos.

(ii) Estados Unidos

3.6.10. Nos Estados Unidos, a supervisão federal das práticas dos operadores de terminais marítimos cabe à *Federal Maritime Commission — FMC*, nos termos do *Shipping Act*. O regime não estabelece uma tabela nacional uniforme nem obriga, como regra geral, cada operador a publicar seus preços. O operador pode disponibilizar ao público seu *terminal schedule*, documento que reúne as tarifas, as cobranças e as condições aplicáveis aos serviços do terminal. (Estados Unidos, 46 CFR Part 525)

3.6.11. Quando o operador opta pela publicação, a tabela deve ser disponibilizada pela internet e conter sua vigência, os valores praticados e as regras relacionadas aos serviços oferecidos. Sua localização eletrônica deve ser informada à FMC, que mantém uma relação pública dos endereços correspondentes. A tabela publicada pode ser exigida como contrato implícito entre o terminal e o usuário, mesmo que este não demonstre conhecimento prévio de suas disposições. Essa regra não se aplica quando houver contrato específico disciplinando a mesma prestação.

3.6.12. A regulamentação apresenta definições de referência para os principais serviços portuários. Entre elas estão a movimentação da carga dentro do terminal, a carga e descarga de veículos terrestres, a armazenagem, o uso do cais e a permanência da carga após o período livre. Os operadores podem adotar conceitos diferentes, mas devem estabelecer sua correlação com as definições regulamentares. Os serviços adicionais também devem ser identificados e acompanhados dos respectivos valores.

3.6.13. Essas referências fornecem uma base mínima para a interpretação das tabelas, mas não formam uma estrutura tarifária uniforme. Cada operador conserva liberdade para organizar suas rubricas e definir o alcance de suas cestas. Além disso, os serviços contratados individualmente podem seguir condições que não aparecem no documento público. A comparação entre terminais depende, portanto, da qualidade das descrições divulgadas e da possibilidade de reconstruir o conteúdo de cada cobrança.

3.6.14. A flexibilidade do modelo permite adaptar os preços às características operacionais e comerciais de cada terminal, sem submeter o setor a uma classificação rígida. Essa vantagem é acompanhada por limitações relevantes. A publicação é facultativa, os contratos particulares podem afastar a tabela e as definições comuns não impedem diferentes graus de agregação. Desse modo, a disponibilidade de informações não assegura que o usuário consiga comparar diretamente os serviços ou antecipar todas as condições aplicáveis à operação.

(iii) União Europeia

3.6.15. Na União Europeia, o Regulamento (UE) 2017/352 estabelece regras comuns para a prestação de serviços portuários e para a transparência financeira dos portos integrantes da rede transeuropeia de transportes. O regulamento alcança, entre outros, os serviços de movimentação de cargas, definidos como as atividades realizadas entre a embarcação e a terra, incluindo movimentação, peação, armazenagem temporária e transporte diretamente relacionado à operação. Serviços de maior valor agregado, como armazenagem prolongada, desova e reembalagem, não integram necessariamente essa definição. (União Europeia, Regulamento nº 2017/352)

3.6.16. O regime europeu não cria uma tabela uniforme nem estabelece nomenclatura comum para as cobranças dos terminais. Os prestadores devem fornecer aos usuários informações adequadas sobre a natureza e o nível dos preços dos serviços. Quando uma cobrança por serviço estiver integrada a

outro pagamento, seu valor deverá permanecer identificável nas situações especificamente disciplinadas pelo regulamento. Quanto às tarifas de infraestrutura portuária, os usuários devem ser informados sobre sua natureza e seu nível, e alterações devem ser comunicadas com antecedência mínima de dois meses, ressalvadas as condições resultantes de negociações individuais.

3.6.17. A estrutura e o nível das tarifas de infraestrutura podem ser definidos segundo a estratégia comercial e os planos de investimento de cada porto, desde que respeitadas as regras de concorrência. Eventuais diferenciações entre usuários ou operações devem se apoiar em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios. O regulamento também prevê consulta aos usuários sobre a política de cobrança e procedimento independente para o tratamento de reclamações.

3.6.18. A aplicação é descentralizada: os organismos gestores dos portos e as autoridades competentes dos Estados-membros executam as regras, enquanto a Comissão Europeia acompanha o funcionamento geral do regime. Os Estados-membros podem adotar disciplina mais específica e regular preços quando a concorrência não for suficiente para impedir cobranças excessivas.

3.6.19. A experiência europeia favorece a transparência das relações econômicas e a identificação das cobranças de infraestrutura, mas não produz, por si só, elevada comparabilidade entre tabelas de terminais de diferentes países. A autonomia comercial, as negociações individuais e a diversidade dos modelos nacionais permitem que serviços semelhantes sejam organizados de maneiras distintas. O modelo estabelece princípios comuns para a formação e a divulgação dos preços, deixando a granularidade das tabelas, em grande parte, para os portos e os ordenamentos nacionais.

(iv) China

3.6.20. A China adota uma disciplina nacional mais prescritiva. O Ministério dos Transportes e a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma estabelecem as regras gerais de cobrança portuária, cabendo às autoridades locais de transportes e de preços fiscalizar sua aplicação. O regime combina preços definidos ou limitados pelo poder público, para determinadas cobranças, com preços sujeitos ao mercado nos serviços considerados competitivos. (China, Medidas sobre cobranças portuárias)

3.6.21. Os operadores devem manter um catálogo público de serviços e cobranças, indicando os itens cobrados, o conteúdo correspondente e os preços aplicáveis. As informações devem ser divulgadas em local visível, e a criação ou alteração de preços sujeitos ao mercado deve ser comunicada previamente aos usuários. A disciplina proíbe a prestação compulsória acompanhada de cobrança, a discriminação injustificada e a exigência de valores acima dos limites ou fora das hipóteses autorizadas. (Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, regras de publicidade)

3.6.22. Para as operações com contêineres e outras cargas, a regulação adota o conceito de cobrança global pela operação portuária. As atividades abrangidas pelo processo normal de movimentação devem ser reunidas nessa cesta, não podendo o terminal criar cobranças autônomas para etapas já incorporadas ao serviço global. A vedação alcança, entre outras, movimentações e reposicionamentos ordinários associados à operação. Fora da cesta principal, admite-se a cobrança de armazenagem e de serviços efetivamente adicionais, conforme as categorias autorizadas. (China, disciplina do preço global da operação)

3.6.23. O Guia de Serviços Portuários, publicado em 2023, reforça que operadores portuários e empresas de conferência somente podem cobrar pelos itens previstos nas regras aplicáveis. Também veda a criação isolada de novas rubricas e a cobrança quando não houver disponibilização da infraestrutura ou execução do serviço correspondente. (China, Guia de Serviços Portuários)

3.6.24. Esse modelo combina padronização das categorias, publicidade das cobranças e delimitação da cesta principal. A comparabilidade é favorecida pela existência de um catálogo nacional e pela restrição à fragmentação dos serviços. Ao mesmo tempo, a presença de preços sujeitos ao mercado permite diferenças entre terminais, desde que preservada a correspondência entre a rubrica, o conteúdo divulgado e a prestação realizada.

3.6.25. A estrutura chinesa procura assegurar não apenas que os preços estejam acessíveis, mas que o catálogo público corresponda à cobrança efetiva. A diretriz de que não deve haver cobrança fora da

lista divulgada aproxima a transparência formal do controle sobre a fatura e reduz o espaço para a criação de rubricas não vinculadas a uma prestação adicional claramente identificável.

3.6.26. A Tabela 5 sintetiza os principais elementos observados nas quatro jurisdições.

Tabela 5 – Síntese das experiências internacionais na estruturação e divulgação dos serviços portuários

Jurisdição	Organização e divulgação	Formação dos preços	Elementos de comparabilidade
Argentina	Regulação descentralizada. No Porto de Buenos Aires, há tarifário público e estrutura homogênea aplicável às instalações concedidas.	Tarifas máximas e regras definidas nos contratos de concessão e pela administração portuária.	Cestas comuns, descrição das atividades incluídas e redução das rubricas adicionais. Não há padronização nacional.
Estados Unidos	Publicação facultativa para o operador individual. Quando publicada, a tabela deve estar disponível pela internet, conter as condições completas e ser informada à FMC.	Predominância da liberdade comercial, sujeita ao *Shipping Act* e à supervisão da FMC.	Definições regulamentares de referência, correlação obrigatória quando utilizados conceitos diferentes e identificação dos serviços adicionais.
União Europeia	Prestadores devem fornecer informação adequada sobre a natureza e o nível das cobranças; a execução é descentralizada entre Estados-membros e portos.	Autonomia comercial, observadas as regras de concorrência, transparência e não discriminação.	Princípios comuns e identificação de determinadas cobranças integradas, sem nomenclatura ou tabela uniforme.
China	Catálogo público com item, conteúdo e preço; cobrança limitada às categorias autorizadas e divulgadas.	Combinação de preços públicos ou limitados e preços sujeitos ao mercado.	Catálogo nacional, cesta global para a operação portuária e restrições à cobrança separada de atividades já incluídas.

***Fonte**: elaboração própria, com base na legislação e nos documentos oficiais das jurisdições analisadas.*

3.6.27. As experiências revelam que a publicidade da tabela, isoladamente, não assegura a comparabilidade. Nos Estados Unidos e na União Europeia, o acesso às informações convive com significativa diversidade na estrutura das rubricas e com condições negociadas individualmente. A possibilidade de relacionar os preços depende da clareza das definições e da identificação dos serviços compreendidos em cada cobrança.

3.6.28. Argentina e China oferecem exemplos mais diretos de intervenção sobre a composição das cestas. No Porto de Buenos Aires, a revisão da estrutura tarifária buscou reduzir linhas de faturamento e reunir atividades relacionadas em serviços principais. Na China, a disciplina nacional delimita o preço global da operação e impede a cobrança separada das atividades nele compreendidas.

3.6.29. Os modelos também demonstram que agregação e transparência não são objetivos incompatíveis. Cestas mais amplas podem facilitar a leitura e reduzir a multiplicação de cobranças, desde que seu conteúdo esteja suficientemente delimitado. Sem essa descrição, a agregação dificulta a comparação; com fragmentação excessiva, torna-se difícil verificar se cada rubrica corresponde a uma prestação adicional ou a uma etapa ordinária de serviço já remunerado.

3.6.30. A principal conclusão da experiência internacional é que a comparabilidade depende menos da identidade dos nomes utilizados do que da existência de referências que permitam reconhecer o conteúdo e os limites de cada cesta. A divulgação dos preços produz informação mais útil quando permite identificar quais atividades estão incluídas, quais circunstâncias justificam cobranças adicionais e qual é a unidade aplicada. Esses elementos preservam espaço para diferenças operacionais e comerciais entre os terminais, ao mesmo tempo que reduzem a incerteza do usuário quanto ao objeto de cada cobrança.

4. CONTEXTO REGULATÓRIO, EVOLUÇÃO NORMATIVA E ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

4.1. Fundamentação legal e competência da Antaq

4.1.1. A competência da Antaq para atuar sobre o objeto do Tema 3.10 encontra fundamento nos arts. 21, inciso XII, alínea “f”, e 174 da Constituição Federal e, no plano infraconstitucional, nas Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e nº 12.815, de 5 de junho de 2013. A Lei nº 10.233/2001 atribui à Agência a regulação e a supervisão dos serviços e da infraestrutura de transportes em sua esfera de atuação, com o objetivo de assegurar a prestação adequada dos serviços, proteger os usuários e prevenir práticas prejudiciais à concorrência.

4.1.2. De forma mais específica, os incisos IV e XIV do art. 27 da Lei nº 10.233/2001 conferem à Antaq competência para editar normas relativas à exploração da infraestrutura portuária e estabelecer padrões aplicáveis aos agentes regulados. Essas atribuições alcançam os serviços examinados nesta AIR, considerados seus efeitos sobre os usuários, a concorrência e a eficiência dos fluxos portuários.

4.1.3. A Lei nº 12.815/2013 complementa esse fundamento ao orientar a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias pela modicidade e publicidade dos preços, pela qualidade dos serviços, pela proteção dos usuários e pelo estímulo à concorrência. Com a redação introduzida pela Lei nº 14.047/2020, o inciso VI de seu art. 3º passou a prever expressamente a liberdade de preços nas operações portuárias, acompanhada da repressão às práticas prejudiciais à competição e ao abuso do poder econômico. A autonomia comercial dos agentes deve, portanto, ser compreendida em conjunto com os demais objetivos estabelecidos pela legislação setorial.

4.1.4. A natureza privada das relações comerciais não exclui a incidência da regulação. O art. 27 da Lei nº 12.815/2013 submete expressamente as atividades dos operadores portuários às normas da Antaq, enquanto o art. 26 define responsabilidades relacionadas às operações e às mercadorias movimentadas. Há, portanto, fundamento legal direto para que a Agência discipline os serviços prestados por esses agentes, inclusive quando a cobrança decorra de relação contratual privada.

4.1.5. Essa sujeição regulatória não elimina a liberdade de formação dos preços. Ela permite, contudo, que a Antaq estabeleça condições para a adequada identificação dos serviços e para a transparência das cobranças, além de atuar diante de possíveis irregularidades. A liberdade de preços e a regulação setorial não são, assim, excludentes, mas elementos que devem ser compatibilizados na aplicação da legislação portuária.

4.1.6. Nesse contexto, importa distinguir as tarifas portuárias dos preços cobrados por terminais e operadores. A própria Lei nº 10.233/2001 trata essas matérias de forma distinta: seu art. 27 atribui à Antaq competência para promover estudos sobre tarifas e preços e, especificamente quanto às tarifas portuárias, para promover sua revisão e seu reajuste. Os preços dos demais serviços seguem regime de maior liberdade, embora permaneçam sujeitos às normas aplicáveis ao setor.

4.1.7. O Tema 3.10 não tem por objeto a revisão geral das tarifas portuárias. Seu foco está na caracterização dos serviços prestados às cargas e nas condições de sua cobrança. A distinção permanece relevante, no entanto, para delimitar o conteúdo das cestas e verificar se determinada atividade já se encontra remunerada por outra cobrança, seja ela tarifária ou decorrente de relação comercial.

4.1.8. A competência da Antaq não se limita à edição de normas. O art. 20, inciso II, da Lei nº 10.233/2001 atribui à Agência as funções de regular e supervisionar as atividades inseridas em sua esfera de atuação, enquanto os incisos IV e XIV do art. 27 autorizam a edição de normas e padrões para o setor portuário. Os arts. 78-A e seguintes, por sua vez, preveem a apuração de infrações e a aplicação das sanções cabíveis. A Agência pode, portanto, estabelecer regras para a prestação e a cobrança dos serviços portuários e fiscalizar seu cumprimento.

4.1.9. A existência dessas competências, contudo, não determina previamente a medida a ser adotada. A possibilidade de disciplinar ou fiscalizar determinada atividade não implica, por si só, a necessidade de padronizar todos os serviços ou controlar seus preços. A escolha do instrumento regulatório depende do problema identificado, das evidências reunidas e da comparação entre as alternativas disponíveis.

4.1.10. A legislação também delimita a relação da Antaq com outras instituições. O art. 24 da Lei nº 12.815/2013 reserva à autoridade aduaneira a aplicação da legislação relativa à entrada, à permanência e à saída de mercadorias do País. Por sua vez, o art. 31 da Lei nº 10.233/2001 determina que fatos capazes de configurar infração da ordem econômica sejam comunicados aos órgãos competentes. A atuação da Agência deve, portanto, respeitar essas atribuições, sem deixar de considerar seus efeitos sobre os serviços e os fluxos portuários.

4.1.11. A competência atribuída à Antaq é exercida com a autonomia própria das agências reguladoras. A Lei nº 13.848/2019, assegura autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, cabendo à Agência instruir os processos sob sua responsabilidade e avaliar as medidas adequadas às matérias inseridas em sua esfera de atuação.

4.1.12. Esse entendimento sobre a autonomia regulatória da Antaq foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 40.087/DF, relativo à cobrança do Serviço de Segregação e Entrega (SSE). Na ocasião, o Tribunal reconheceu que a definição da solução regulatória aplicável ao serviço compete à Agência, não cabendo ao TCU substituí-la nessa escolha. A decisão preserva a atuação dos órgãos de controle no âmbito de suas competências e será examinada com maior detalhe no item 4.5.

4.1.13. Nesse contexto, a realização da presente AIR decorre dessa competência legal e da inclusão do Tema 3.10 na Agenda Regulatória da Antaq. Seu desenvolvimento apoia-se na necessidade de avaliar a disciplina aplicável aos serviços portuários, a partir das evidências reunidas e sem vinculação prévia a determinada solução.

4.1.14. As manifestações de órgãos de controle e demais instituições integram o conjunto de elementos considerados na análise, mas não substituem a avaliação técnica da Agência nem determinam o resultado do processo regulatório. A escolha da medida aplicável deverá resultar da caracterização do problema e da comparação das alternativas disponíveis.

4.1.15. Dessa forma, a Antaq possui fundamento legal para disciplinar e fiscalizar os serviços abrangidos pelo Tema 3.10. Essa competência deve ser exercida de maneira proporcional, conciliando a liberdade de organização dos agentes com a proteção dos usuários, a eficiência das operações e a prevenção de práticas abusivas.

4.2. **Evolução da disciplina regulatória: da delimitação do *Box Rate* e do SSE à organização das demais cestas de serviços**

4.2.1. O *Box Rate* remunera a cesta de serviços contratada pelo transportador marítimo junto ao terminal portuário. No fluxo de importação, quando o contêiner se destina a recinto alfandegado independente, discute-se se sua segregação e entrega integram essa contratação ou constituem prestação adicional, passível de cobrança separada a título de Serviço de Segregação e Entrega (SSE). Os terminais portuários sustentam que a operação possui exigências e custos próprios; os recintos retroportuários entendem que se trata de etapa necessária à entrega já remunerada.

4.2.2. A controvérsia envolve, em essência, o limite da cesta contratada — a colocação do contêiner na pilha ou sua entrega no portão — e a relação jurídica que fundamenta eventual cobrança adicional. Para compreendê-la, importa distinguir o *Box Rate* do *Terminal Handling Charge* (THC). O primeiro corresponde à remuneração paga pelo transportador marítimo ao terminal; o segundo é cobrado pelo transportador do usuário para restituir despesas de movimentação portuária. Embora relacionados, pertencem a relações contratuais distintas e não possuem, necessariamente, o mesmo conteúdo.

4.2.3. A questão apresenta, ainda, dimensão concorrencial. Os recintos retroportuários dependem dos terminais portuários para receber os contêineres de seus clientes e, ao mesmo tempo, concorrem com esses terminais na oferta de armazenagem alfandegada. A cobrança pelo SSE pode afetar, assim, não apenas a remuneração da movimentação, mas também as condições de atuação dos agentes nesse mercado.

4.2.4. Uma das primeiras reclamações examinadas pela Antaq consta do processo nº 50300.000022/2002, ainda no início das atividades da Agência. Neste caso, em Salvador, a decisão de junho de 2003 considerou a entrega aos recintos alfandegados abrangida pelo serviço contratado, em razão de disposição específica do contrato de arrendamento. O entendimento, portanto, não poderia ser generalizado para outros terminais. A Agência também determinou a remessa dos autos ao Cade, diante de indícios de exploração abusiva de posição dominante pela Tecon Salvador e pela Intermarítima. Os efeitos dessa particularidade contratual persistem: a tabela pública do Tecon Salvador para 2025–2026 não identifica rubrica própria de SSE.

4.2.5. Por outro lado, a reclamação apresentada pela Marimex no Porto de Santos, objeto do processo nº 50300.000159/2002, recebeu tratamento distinto. No acórdão de fevereiro de 2005, a Antaq reconheceu que a segregação e a entrega aos recintos alfandegados geravam custos adicionais não cobertos pelo THC e admitiu sua cobrança. Ao julgar o pedido de reconsideração, o Acórdão nº 13/2010 manteve esse entendimento, mas ressaltou que a decisão se limitava às circunstâncias do caso e não deveria ser aplicada indistintamente às demais operações portuárias.

4.2.6. Esses precedentes revelam uma atuação inicialmente voltada à solução de conflitos concretos, à luz das condições contratuais e operacionais de cada terminal. Embora não fossem necessariamente incompatíveis, as decisões ainda não forneciam um parâmetro comum para identificar as atividades remuneradas pela cesta nem as condições de exigência de pagamento adicional.

4.2.7. A elaboração de uma disciplina geral foi tratada primeiramente no processo nº 50300.000381/2008-86, submetido à Audiência Pública nº 1/2011 e concluído com a edição da Resolução nº 2.389/2012. A discussão deixou, então, de se restringir aos casos individuais e passou a enfrentar diretamente o alcance do *Box Rate* e do THC na importação.

4.2.8. A distinção entre estiva e capatazia, então prevista na Lei nº 8.630/1993, servia de referência para a organização das atividades. A estiva compreendia a movimentação realizada a bordo da embarcação, enquanto a capatazia abrangia as operações em terra, inclusive o transporte interno, a arrumação e a entrega. Essa divisão explicava a adoção do porão como limite do *Box Rate* e do costado como referência para o THC, mas não resolvia se, em terra, a prestação deveria terminar na pilha ou alcançar o portão.

4.2.9. As contribuições recebidas não apontavam para solução uniforme. A proposta da área técnica estendia o *Box Rate* e o THC, na importação, até a entrega ao importador, ao consignatário ou ao recinto alfandegado indicado. Na manifestação da Centronave de 8 de julho de 2011 (Processo Antaq nº 50300.000381/2008-86 fls. 815–821), apresentada na citada Audiência Pública, foram reproduzidas propostas de outros representantes dos armadores, como o Syndarma que também situavam o limite do THC na entrega ou saída pelo portão. Em sentido diverso, a contribuição atribuída à ABRATEC adotava a pilha como marco final, ressalvada a possibilidade de o contrato entre armador e terminal dispor de outra forma.

4.2.10. Os terminais portuários sustentavam que a transferência aos recintos retroportuários exigia a segregação dos contêineres conforme o destino e sua disponibilização em prazo compatível com o trânsito aduaneiro. A operação demandaria planejamento próprio e mobilização específica de equipamentos e pessoal, diferenciando-se do fluxo ordinário de retirada e justificando remuneração adicional.

4.2.11. A Diretoria Colegiada acolheu essa delimitação em posição diversa da área técnica. No voto que orientou a redação final, o Diretor-Relator Tiago Pereira Lima separou a operação em duas etapas. A primeira compreendia a descarga, o transporte interno e a colocação do contêiner na pilha, realizadas no âmbito da relação entre armador e operador portuário. A partir daí, teriam início as providências relacionadas à destinação escolhida pelo importador, como a nacionalização no próprio terminal, a transferência em trânsito aduaneiro, a armazenagem em outro recinto ou o posicionamento para inspeções.

4.2.12. Segundo o voto, essas alternativas dependiam da conveniência logística do importador, possuíam custos distintos e não envolviam a participação ou a responsabilidade do armador. Sua inclusão em um preço único cobrado de todas as operações seria, por isso, inadequada. A pilha foi adotada como

o ponto de separação entre a movimentação vinculada à descarga da embarcação e os serviços decorrentes da destinação posterior da carga.

4.2.13. A Resolução nº 2.389/2012 incorporou essa escolha. Na importação, o *Box Rate* passou a compreender o percurso entre o porão da embarcação e a pilha, enquanto o THC abrangia a movimentação entre o costado e esse mesmo ponto. A entrega posterior poderia ser remunerada separadamente, salvo previsão contratual em sentido diverso. Isso não significava autorização irrestrita para qualquer cobrança: o serviço deveria ser efetivamente prestado e não poderia estar incluído em outra contratação, cabendo à autoridade portuária estabelecer preço máximo quando necessário.

4.2.14. A aplicação da norma revelou, contudo, limitações institucionais e regulatórias. A Lei nº 12.815/2013 ampliou a atuação da Antaq e tornou inadequada a atribuição de determinadas funções às autoridades portuárias. Além disso, a Resolução nº 2.389/2012 alcançava somente as instalações de uso público nos portos organizados, deixando fora de sua incidência os terminais de uso privado que passaram a movimentar cargas de terceiros.

4.2.15. A Nota Técnica nº 48/2015/GRP propôs a revisão da disciplina e retomou a posição favorável à extensão do *Box Rate* e do THC até a efetiva entrega. A instrução examinou, ainda, os riscos concorrenciais decorrentes da dependência dos recintos retroportuários em relação aos terminais portuários. Posteriormente, o Acórdão nº 1.704/2018-TCU-Plenário determinou que a Agência adequasse a norma ao novo marco legal e considerasse os possíveis efeitos da cobrança sobre a concorrência.

4.2.16. A decisão final, entretanto, preservou a delimitação adotada em 2012. Ao apreciar a revisão, a Diretoria considerou que a segregação destinada aos recintos independentes alterava a rotina operacional dos terminais e envolvia custos não cobertos pelo *Box Rate*. A divergência entre a proposta técnica e a solução aprovada permaneceu, portanto, centrada na mesma questão: se a entrega constitui finalidade inerente à movimentação já contratada ou serviço posterior, associado à destinação escolhida pelo importador.

4.2.17. A Resolução Normativa nº 34/2019 substituiu a norma de 2012 e ampliou sua incidência para instalações portuárias públicas e privadas. Embora mantivesse a pilha como limite do *Box Rate* e do THC, passou a definir expressamente o SSE, abrangendo a movimentação entre a pilha e o portão e as providências necessárias à retirada e ao posicionamento da carga no veículo do importador ou de seu representante.

4.2.18. A nova disciplina também fortaleceu a atuação direta da Antaq. A Agência passou a poder estabelecer preço máximo para o SSE diante da verossimilhança de abuso ilegal, mediante critérios previamente definidos e divulgados. Foram ainda incorporados comandos destinados a coibir práticas discriminatórias, restrições indevidas de acesso à carga e cobranças por atividades já remuneradas. A previsão normativa do SSE não afastava, portanto, o exame da regularidade de cada cobrança.

4.2.19. Apesar desses avanços, a RN nº 34/2019 conservou o núcleo da controvérsia. Seu art. 9º estabelecia que o SSE não integrava o *Box Rate* nem as despesas ressarcidas pelo THC, salvo disposição contratual em contrário. Para os recintos retroportuários e representantes dos usuários, essa solução permitia destacar da cesta uma etapa necessária à entrega e atribuir seu custo a agente que não havia escolhido o terminal de descarga. Também permanecia a preocupação de que a cobrança elevasse os custos dos concorrentes no mercado de armazenagem.

4.2.20. Os terminais portuários, por outro lado, defendiam a autonomia do serviço e sustentavam que eventual intervenção sobre os preços deveria depender da demonstração concreta de abuso. A ABRATEC questionou a adoção de metodologia baseada predominantemente nos custos da atividade, por entender que ela poderia desconsiderar diferenças operacionais, riscos e investimentos de cada instalação. Os terminais de uso privado também contestaram sua submissão ao mesmo regime, com fundamento na liberdade de preços aplicável às autorizações.

4.2.21. A RN nº 34/2019 consolidou o reconhecimento regulatório do SSE como serviço distinto do *Box Rate* e do THC, salvo previsão contratual em sentido diverso, e admitiu sua cobrança nas condições estabelecidas pela norma. Permaneceram pendentes, contudo, a definição de critérios para a eventual fixação de preço máximo e a avaliação da conveniência de uma franquia para a permanência temporária das cargas no terminal.

4.2.22. Nesse contexto, o Acórdão nº 69/2019-Antaq (SEI nº 0840591) determinou o aprofundamento dessas matérias. A iniciativa também respondia às preocupações manifestadas pelo TCU e pelo Cade quanto aos custos do serviço e aos possíveis efeitos concorrenciais da cobrança. Ao desenvolver o Relatório de AIR nº 2/2020 (SEI nº 0960211), a área técnica identificou indícios de sobrepreço e riscos associados à dependência dos recintos retroportuários em relação aos terminais, concluindo pela necessidade de instrumentos que tornassem efetivo o controle previsto na própria resolução.

4.2.23. A solução proposta consistia na divulgação de um preço-teto nacional de referência, cuja aplicação ocorreria *a posteriori*, quando caracterizada a abusividade em caso concreto, combinada com a possibilidade de estabelecimento de franquia em condições isonômicas e transparentes. A proposta não afastava a liberdade de preços nem a remuneração do serviço efetivamente prestado. Buscava oferecer um parâmetro objetivo para a atuação da Agência e conferir maior previsibilidade aos agentes diante de cobranças excessivas ou com efeitos excludentes.

4.2.24. Ao apreciar o estudo, a Diretoria Colegiada optou por uma intervenção mais delimitada. Considerou mais adequado, naquele momento, concentrar a regulamentação nos critérios de fixação de preço máximo diante de indícios de abuso em situações concretas, sem adotar previamente um referencial nacional nem disciplinar a franquia. Tratou-se, portanto, de uma diferença quanto à extensão e ao momento da intervenção, e não quanto à necessidade de enfrentar eventuais abusos. Nesses termos, o Acórdão nº 232/2020-Antaq (SEI nº 1198153) determinou o aprofundamento da análise e a realização de consulta aos interessados antes da definição da solução regulatória.

4.2.25. Em cumprimento a essa decisão, foi realizada a Audiência Pública nº 8/2021, convocada pelo Aviso de Audiência Pública nº 8/2021-Antaq (SEI nº 1249224), com o objetivo de colher subsídios para a regulamentação dos critérios de fixação de preço máximo previstos no parágrafo único do art. 9º da RN nº 34/2019. As contribuições retomaram divergências mais amplas sobre o fundamento da cobrança, o limite do *Box Rate* e a autonomia do SSE. Entre elas, destaca-se a manifestação da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, formalizada no Parecer SEI nº 5.472/2021/ME (SEI/Antaq nº 1300808), que apresentou críticas à delimitação adotada pela Antaq e aos possíveis efeitos concorrenciais da cobrança.

4.2.26. Paralelamente, a Antaq promoveu a revisão e a consolidação de seu estoque regulatório em atendimento ao Decreto nº 10.139/2019. Nesse processo, a Resolução nº 72/2022 substituiu formalmente a RN nº 34/2019, preservando, no essencial, a pilha como limite do *Box Rate* e do THC na importação, o reconhecimento do SSE como prestação autônoma e a possibilidade de intervenção posterior diante de cobranças abusivas. A nova resolução não instituiu o preço-teto nacional proposto no AIR de 2020.

4.2.27. O procedimento voltado à definição dos critérios de preço máximo seguiu tramitação própria e não resultou na incorporação, à Resolução nº 72/2022, do preço nacional de referência discutido pela área técnica. A substituição da RN nº 34/2019 representou, portanto, sobretudo a consolidação formal da disciplina existente, sem nova decisão de mérito sobre a delimitação do *Box Rate* ou sobre a autonomia do SSE.

4.2.28. A trajetória descrita revela uma evolução gradual da resposta regulatória. Inicialmente, a Antaq examinou a própria existência de uma prestação adicional em conflitos concretos, com resultados condicionados às particularidades contratuais e operacionais de cada terminal. A Resolução nº 2.389/2012 deslocou a discussão para a delimitação geral da cesta remunerada pelo *Box Rate*, ao adotar a pilha como marco final na importação. Posteriormente, a RN nº 34/2019 avançou na identificação e na organização do serviço posterior a esse marco, conferindo-lhe denominação, conteúdo e condições próprias de cobrança.

4.2.29. As escolhas regulatórias seguintes procuraram aprofundar os efeitos dessa definição. A Agência ampliou a incidência da disciplina, estabeleceu deveres de transparência e não discriminação e desenvolveu alternativas para o controle de eventuais abusos, sem substituir a liberdade de preços por tabelamento geral. Embora tenham sido avaliadas soluções de maior padronização, inclusive mediante preço nacional de referência e franquia, prevaleceu uma intervenção mais delimitada, apoiada na identificação do serviço efetivamente prestado e no exame das circunstâncias de cada cobrança.

4.2.30. Nesse percurso, formou-se o entendimento regulatório de que o SSE pode configurar prestação autônoma e admitir cobrança separada, desde que não esteja abrangido por outra contratação, corresponda a atividades efetivamente realizadas e observe as condições aplicáveis. Essa orientação representa a solução adotada pela Antaq no quadro normativo examinado, sem afastar a possibilidade de reavaliação à luz de novas evidências, dos resultados observados ou da comparação entre alternativas regulatórias.

4.2.31. A controvérsia do SSE reproduz, em escala específica, o problema mais amplo examinado nesta AIR: a delimitação da cesta de serviços, a identificação das atividades que a compõem e a correspondência entre a cobrança e o conteúdo da prestação. Transposta essa questão para o conjunto dos serviços portuários, a diversidade das tabelas pode dificultar a identificação das cestas e favorecer sobreposições. Essa preocupação levou a Antaq a desenvolver uma disciplina mais abrangente para a organização e a divulgação das rubricas utilizadas pelos terminais.

4.2.32. Essa preocupação já constava da Agenda Regulatória da Antaq desde 2016, antes da edição das Resoluções nº 72/2022 e nº 109/2023. O tema foi mantido nos ciclos seguintes e passou a ser desenvolvido no processo nº 50300.014335/2019-17, voltado à organização das rubricas utilizadas pelos terminais de contêineres.

4.2.33. Os estudos identificaram diferenças expressivas na forma como as instalações denominavam e agrupavam seus serviços. A ausência de correspondência clara entre as rubricas dificultava a comparação pelo usuário e limitava a capacidade da própria Agência de acompanhar os preços e avaliar a regularidade das cobranças. Esse diagnóstico foi consolidado no Relatório de AIR nº 1/2023 (SEI nº 1825714).

4.2.34. Os trabalhos tiveram início em 2018 e foram aprofundados, no ano seguinte, com apoio de consultoria externa e participação dos agentes do setor. A iniciativa também atendia à determinação constante do item 9.3.4 do Acórdão nº 1.439/2016-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão nº 923/2019-TCU-Plenário (SEI/Antaq nº 0760652). O TCU determinou que a Antaq elaborasse e divulgasse uma relação de serviços voltada à padronização das rubricas dos terminais de contêineres e à definição de diretrizes para os serviços inerentes, acessórios ou complementares, de modo a ampliar a transparência e reduzir a ocorrência de práticas abusivas.

4.2.35. A primeira proposta, aprovada pelo Acórdão nº 35/2021-Antaq (SEI nº 1239313) e submetida à Audiência Pública nº 4/2021, previa que os terminais adaptassem suas tabelas aos grupos de serviços e às rubricas definidos pela Agência, inclusive quanto à nomenclatura. Buscava-se estabelecer correspondência direta entre as cobranças e facilitar sua comparação.

4.2.36. As contribuições recebidas apontaram possíveis limitações dessa abordagem. Uma estrutura obrigatória poderia não refletir as diferenças operacionais entre os terminais e restringir a oferta de novos serviços. Também foi proposta a adoção de uma ferramenta de simulação como alternativa menos interventiva para reduzir a assimetria de informação. Esses argumentos, somados à liberdade de preços assegurada pela Lei nº 14.047/2020, levaram à reavaliação do modelo inicialmente apresentado.

4.2.37. Durante essa revisão, foi editada a Resolução nº 72/2022, que consolidou os parâmetros aplicáveis à movimentação e à armazenagem de contêineres. Embora resultasse de processo distinto, a norma reforçou os deveres de descrição dos serviços e forneceu referências conceituais para a organização das rubricas.

4.2.38. Retomando o processo de elaboração da norma, a proposta reformulada foi submetida à Audiência Pública nº 8/2022. A nova versão manteve os grupos de serviços e as rubricas normalizadas como estrutura de referência, mas tornou facultativa a adaptação das tabelas e afastou a exigência de nomenclatura uniforme. A intervenção passou a se concentrar na descrição do conteúdo das cobranças e na disponibilização de instrumentos que permitissem sua comparação.

4.2.39. A opção foi posteriormente destacada no Voto do Relator (SEI nº 1941466). Segundo o Diretor-Relator, o objetivo central não seria fazer com que todos os terminais utilizassem rubricas idênticas, mas permitir que o usuário compreendesse o que estava pagando e identificasse serviços correspondentes, ainda que oferecidos sob denominações diferentes.

4.2.40. Essa solução foi incorporada à Resolução Antaq nº 109, de 17 de novembro de 2023, aprovada pelo Acórdão nº 618/2023-Antaq (SEI nº 2090377). A norma organizou a estrutura de preços nos grupos de serviços inerentes, complementares, acessórios e diversos, cuja adoção integral pelos terminais permaneceu facultativa. Instituiu também a ferramenta de Simulação Eletrônica de Preços das Operações Portuárias (SEOP), destinada a informar antecipadamente o custo da operação e facilitar a comparação entre ofertas.

4.2.41. A análise desenvolvida no capítulo 3 mostra, contudo, que o objetivo de permitir ao usuário reconhecer serviços correspondentes ainda não foi plenamente alcançado. Embora a Resolução nº 109/2023 tenha estabelecido uma referência comum e ampliado os deveres de transparência, as tabelas continuam a apresentar diferenças relevantes na composição das rubricas, nos marcos de início e término das cobranças e nas formas de cálculo e pagamento. A adoção facultativa da estrutura normalizada figura como importante fator para esse resultado, por permitir que subsistam formas distintas de organização das tabelas. Não constitui, porém, sua única causa, uma vez que a comparabilidade também é afetada pelas particularidades operacionais dos terminais e pela insuficiente delimitação do conteúdo, do fato gerador e das condições de incidência das rubricas.

4.2.42. A SEOP também apresenta limitações para suprir essa lacuna. Nas visitas realizadas durante o projeto, foi observado que os resultados da simulação nem sempre correspondem aos valores efetivamente praticados, diante das condições comerciais negociadas entre os agentes. Essa diferença limita o uso da ferramenta como referência para a comparação dos preços.

4.2.43. Além disso, a apresentação do custo total da operação pode não permitir a identificação clara da participação de cada serviço no valor final. A ferramenta contribui para a previsibilidade do desembolso, mas oferece poucos elementos para comparar rubricas específicas ou reconhecer eventual sobreposição de cobranças. A Resolução nº 109/2023 representou, assim, um avanço na organização e na divulgação das informações, sem eliminar as dificuldades que motivaram sua edição. Seus resultados indicam espaço para aperfeiçoar tanto a estrutura das cestas quanto os instrumentos utilizados para sua comparação.

4.2.44. As Resoluções nº 72/2022 e nº 109/2023 desempenham funções complementares. A primeira estabelece parâmetros para a prestação e a cobrança dos serviços de movimentação e armazenagem, enquanto a segunda disciplina a forma de apresentação desses serviços e de seus preços. O percurso regulatório avançou, assim, da delimitação de determinadas cestas para a adoção de instrumentos mais amplos de transparência e comparação.

4.2.45. Apesar desses avanços, os resultados apresentados no capítulo 3 indicam que a solução ainda não produziu toda a convergência esperada. Além das diferenças na denominação e na composição das rubricas, as tabelas adotam critérios distintos quanto ao fato gerador, aos marcos de início e término da cobrança e às atividades incluídas em cada cesta. Também variam as unidades de medida, os períodos, as franquias e as bases de cálculo, o que dificulta tanto o reconhecimento de prestações equivalentes quanto a comparação de seus preços. A flexibilidade da Resolução nº 109/2023 preservou as particularidades operacionais dos terminais, mas limitou o alcance prático da padronização.

4.2.46. Essa constatação não afasta a contribuição da norma para a divulgação das condições comerciais. Indica, contudo, espaço para aperfeiçoar a organização das cestas, ampliando a comparabilidade sem restringir indevidamente a autonomia dos agentes. A experiência da Resolução nº 109/2023 integra, portanto, o diagnóstico do Tema 3.10 e oferece fundamento para o exame de alternativas que tornem mais clara a correspondência entre o serviço prestado e o valor cobrado.

4.3. **Demais controvérsias administrativas sobre a prestação e a cobrança dos serviços portuários.**

(i) Inspeção, segurança e atividades determinadas por autoridades

4.3.47. As controvérsias relativas à inspeção, à segurança e ao cumprimento de determinações de autoridades situam-se na interface entre obrigações impostas por outros agentes e sua execução no ambiente portuário. A origem pública da exigência não permite concluir, isoladamente, se as atividades necessárias ao seu atendimento integram uma cesta já remunerada ou constituem serviço adicional.

Tampouco define quem deve suportar o respectivo custo. Essas questões foram examinadas pela Antaq em diferentes contextos e ajudam a compreender os limites da disciplina atualmente estabelecida pelas Resoluções nº 72/2022 e nº 109/2023.

4.3.48. A cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres começou a ser discutida no processo nº 50300.007611/2016-48, a partir de denúncia apresentada pela Confederação Nacional da Indústria contra instalações portuárias públicas e privadas. A CNI questionava a cobrança destacada pelo escaneamento dos contêineres, procedimento exigido no âmbito do controle aduaneiro e executado mediante equipamentos instalados nos recintos alfandegados. A controvérsia consistia em saber se os custos dessa atividade deveriam ser absorvidos pelo terminal, incluídos no *Box Rate* ou na armazenagem, ou cobrados separadamente dos usuários cujas cargas fossem submetidas à inspeção.

4.3.49. A matéria foi objeto da Audiência Pública nº 8/2018, cujas contribuições foram consolidadas no Relatório de Contribuições (SEI nº 0580225) e na Nota Técnica nº 206/2018/GRP/SRG (SEI nº 0595402). As alternativas regulatórias foram examinadas no Parecer Técnico nº 60/2018/GRP/SRG (SEI nº 0628710), posteriormente submetido à análise jurídica por meio da Nota Jurídica nº 00158/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI nº 0765019). O debate contrapôs, essencialmente, a compreensão dos usuários sobre a natureza da inspeção à posição dos terminais quanto à existência de uma prestação portuária autônoma e à necessidade de remuneração dos custos correspondentes.

4.3.50. A CNI, a Abiquim e outras entidades representativas dos usuários sustentaram que o escaneamento integrava o aparato necessário ao exercício do controle aduaneiro e não decorria de serviço livremente solicitado pelo titular da carga. Sob essa perspectiva, a instalação e a operação do equipamento constituiriam condição para o funcionamento do recinto alfandegado, não justificando a criação de cobrança específica contra o usuário submetido ao procedimento. A Abiquim advertiu que raciocínio diverso poderia permitir o destaque sucessivo de outros custos associados à fiscalização, como balanças, câmeras e sistemas de vigilância. A CNI também assinalou que o usuário não escolhia a realização da inspeção nem podia contratar outro prestador depois de ingressada a carga no terminal, além de apontar os efeitos da cobrança sobre a competitividade do comércio exterior e a inexistência de parâmetros para a formação dos preços ou para a definição de valores máximos.

4.3.51. Os terminais, por sua vez, argumentaram que o modelo adotado pela Receita Federal lhes atribuía os investimentos e os custos de operação e manutenção dos equipamentos, permanecendo com a autoridade aduaneira o tratamento das imagens e dos dados. Como as cargas submetidas ao escaneamento poderiam ser individualizadas, a incorporação desses custos ao *Box Rate* ou à armazenagem os distribuiria também entre usuários não alcançados pelo procedimento. Alegaram, ainda, que a vedação da cobrança poderia afetar contratos vigentes, impedir a remuneração de investimentos realizados para atender às exigências aduaneiras e produzir tratamentos distintos entre instalações sujeitas a regimes de exploração diversos. Diante dessas posições, a área técnica apresentou à Diretoria alternativas que incluíam a cobrança individualizada, sua incorporação a outras cestas e a instituição de preço máximo, indicando, naquele momento, a manutenção da cobrança separada, acompanhada do controle posterior de eventuais abusos.

4.3.52. O Voto do Relator (SEI nº 0866818) reconheceu a existência de prestação efetiva associada à inspeção não invasiva e a necessidade de sua remuneração, sem afastar o controle de cobranças injustificadas ou decorrentes do exercício abusivo de posição dominante. Ao apreciar a matéria, a Diretoria Colegiada aprovou a Resolução nº 7.321/2019-Antaq (SEI nº 0891659), que indeferiu os pedidos da CNI, admitiu a cobrança destacada e determinou à Superintendência de Regulação o exame de sua compatibilidade com a RN nº 34/2019

4.3.53. O Parecer Técnico nº 127/2019/GRP/SRG (SEI nº 0918033) distinguiu a forma de remuneração conforme a abrangência do procedimento. Quando a inspeção alcançasse cargas selecionadas, seria possível individualizar a prestação e admitir sua cobrança separada, nos termos do art. 6º da RN nº 34/2019. Se fosse realizada indistintamente sobre todas as cargas, seus custos deveriam integrar o *Box Rate* ou a armazenagem, conforme o art. 11. A área técnica entendeu, assim, que a norma já oferecia instrumentos para enquadrar a matéria, sem que isso significasse reconhecer a regularidade de toda cobrança concretamente praticada.

4.3.54. A Resolução nº 7.811/2020-Antaq acolheu esse entendimento e aprovou plano de trabalho para aprofundar a análise dos custos, das possíveis falhas de mercado e da conveniência de estabelecer preço máximo. Posteriormente, a Resolução nº 109/2023 incluiu a inspeção não invasiva entre os serviços inerentes de pátio, com incidência por contêiner inspecionado. Essa previsão facilitou a identificação da atividade, mas não definiu seu conteúdo integral, o responsável pelo pagamento ou sua possível sobreposição com outras cestas.

4.3.55. A disciplina da inspeção não invasiva foi posteriormente examinada pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda no âmbito do Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial — PARC. A avaliação não deu origem aos estudos conduzidos pela Antaq, que já decorriam da Resolução nº 7.811/2020 e haviam sido incorporados ao Tema 3.2 da Agenda Regulatória 2022–2024. O procedimento resultou de contribuição apresentada pela Usuport-BA na Chamada Pública SRE/MF nº 1/2025 e teve por objeto os possíveis efeitos concorrenciais da disciplina estabelecida pela Resolução nº 109/2023.

4.3.56. O relatório atribuiu especial relevância à abrangência alcançada pelo procedimento. Com base nas informações da Receita Federal, registrou que a maior parte das unidades aduaneiras realiza o escaneamento da totalidade ou de parcela muito elevada das cargas conteinerizadas. Nessa hipótese, a inspeção deixaria de apresentar caráter excepcional e aproximar-se-ia de uma atividade inerente ao funcionamento do terminal. O documento relacionou essa circunstância ao parágrafo único do art. 4º da Resolução nº 72/2022, segundo o qual os serviços destinados ao atendimento de exigências de autoridades, quando prestados indistintamente a todas as cargas, devem integrar o *Box Rate* ou a armazenagem. Assinalou, ainda, que a inspeção não é livremente requisitada pelo usuário, que tampouco dispõe de alternativa de prestador depois de a carga ingressar no terminal.

4.3.57. Sob o prisma concorrencial, a Secretaria considerou que a conjugação entre compulsoriedade, ausência de escolha e liberdade de preços poderia conferir ao terminal capacidade de obter receitas não diretamente relacionadas aos custos do serviço. As estimativas elaboradas no relatório apontaram indícios de valores superiores aos necessários para remunerar os investimentos e as despesas operacionais, com possíveis efeitos sobre a concorrência entre terminais e sobre o mercado de armazenagem alfandegada. Segundo a análise, essa receita poderia favorecer terminais com maior volume de escaneamento e agentes verticalizados, além de ampliar os custos suportados pelos recintos independentes e pelos usuários do comércio exterior.

4.3.58. A partir desse diagnóstico, o PARC recomendou que a Antaq avaliasse, mediante análise de impacto regulatório específica, duas alternativas principais: a inclusão da inspeção não invasiva no *Box Rate*, especialmente onde o procedimento alcançasse indistintamente ou quase integralmente as cargas; ou a adoção de modelo de preço máximo ajustado aos custos e ao volume de escaneamento de cada terminal. Também recomendou a continuidade do processo nº 50300.016365/2020-00, voltado à construção de critérios para apuração de cobranças inadequadas. Essas propostas diferem da orientação até então adotada pela Agência, que não instituiu preço-teto específico para a inspeção e passou a trabalhar com critérios gerais aplicáveis aos casos concretos. A manifestação da Secretaria constitui, assim, novo subsídio para avaliar se os instrumentos existentes permanecem suficientes diante da expansão do escaneamento e dos efeitos econômicos identificados.

4.3.59. Diante do desenvolvimento do Tema 3.10, poderá ser avaliado o encerramento do processo nº 50300.016365/2020-00 quanto ao objeto originalmente relacionado à inspeção não invasiva. Nesse caso, deverá ser registrado que as questões transversais nele identificadas passaram a ser examinadas de forma mais abrangente neste Tema, sem prejuízo da continuidade dos trabalhos relativos à metodologia de análise de eventual abusividade, que, no processo vigente de revisão da Agenda Regulatória 2025-2028, foram incorporados em item específico e autônomo.

4.3.60. A controvérsia sobre a inspeção não invasiva concentrou-se, assim, na abrangência da prestação. Quando o procedimento fosse dirigido a cargas determinadas, a Antaq admitiu sua individualização e cobrança separada; quando realizado indistintamente, entendeu que seus custos deveriam integrar o *Box Rate* ou a armazenagem. A questão central não estava apenas na existência da atividade, mas na possibilidade de separá-la da operação ordinária e identificar o usuário responsável por sua remuneração.

4.3.61. O critério da abrangência da prestação também orientou a análise da cobrança associada ao Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias — ISPS *Code*. Assim como na inspeção não invasiva, as atividades decorrem de exigências de segurança e não são livremente solicitadas pelo usuário. A definição de sua forma de remuneração depende, portanto, de verificar se as medidas atendem indistintamente ao funcionamento da instalação ou se correspondem a prestações adicionais atribuíveis a determinadas operações.

4.3.62. A controvérsia teve origem em caso concreto envolvendo a Multi-Rio Operações Portuárias. No processo nº 50300.007917/2020-81, a Unidade Regional do Rio de Janeiro determinou, por meio do Ofício nº 333/2020/URERJ/SFC-Antaq (SEI nº 1040233), que o terminal se abstivesse de promover cobranças referentes ao ISPS Code. A medida partia da compreensão de que as providências de segurança exigidas para o funcionamento da instalação não justificariam, sem a demonstração de uma prestação adicional e individualizável, cobrança autônoma dirigida ao usuário. Subjacente à decisão estava, portanto, a questão que também se apresentou na inspeção não invasiva: saber se os custos decorriam de atividade geral e inerente à operação do terminal ou de serviço divisível, prestado em benefício de usuário determinado. A Multi-Rio contestou a determinação na Correspondência SEI nº 1058089, levando a controvérsia à Diretoria Colegiada.

4.3.63. Ao apreciar o caso, o Acórdão nº 355/2021-Antaq (SEI nº 1363809) declarou que a cobrança não era ilegal por si só, mas ressalvou que sua regularidade dependeria do exame das circunstâncias concretas. Segundo a decisão, a remuneração deveria observar a modicidade e guardar justa correlação com os encargos correspondentes, sem produzir efeitos discriminatórios ou anticoncorrenciais. Como ainda não estavam suficientemente definidos os serviços abrangidos pela rubrica, a Diretoria determinou à Superintendência de Regulação que examinasse seu conteúdo e indicasse se a remuneração deveria ocorrer separadamente ou por meio do *Box Rate* ou da armazenagem.

4.3.64. A partir dessa determinação, a matéria deixou de se restringir à cobrança praticada pela Multi-Rio e passou a ser examinada no processo nº 50300.001250/2021-93, com o propósito de consolidar uma orientação geral. A Nota Técnica nº 218/2022/GRP/SRG (SEI nº 1779035) relacionou a rubrica às despesas necessárias à detecção de ameaças e à prevenção de incidentes que pudessem afetar navios e instalações utilizados no comércio internacional. A instrução considerou que essas medidas acarretavam custos adicionais e que sua incidência não alcançaria todos os usuários nas mesmas condições, premissa que permitiria tratá-las como prestação específica e divisível.

4.3.65. A conclusão pela divisibilidade apoiou-se na possibilidade de vincular a cobrança à carga efetivamente movimentada, considerada beneficiária das medidas de proteção. A instrução não delimitou, contudo, quais usuários da instalação não estariam sujeitos ou não seriam beneficiados por essas medidas, nem distinguiu de forma suficiente a individualização da unidade de cobrança da divisibilidade material da prestação. Como parte relevante das providências relacionadas ao ISPS *Code* se destina à segurança da instalação e das operações nela desenvolvidas, a adoção da carga como métrica não demonstra, isoladamente, que o serviço seja prestado de forma individualizada ou que seus custos não integrem as cestas ordinárias.

4.3.66. Esse entendimento foi consolidado pelo Acórdão nº 284/2023-Antaq (SEI nº 1955711). A Diretoria admitiu que a cobrança fosse realizada separadamente do *Box Rate*, do THC e da armazenagem, por decisão de cada instalação, e afastou a existência de abusividade per se. Preservou, contudo, a competência da Antaq para examinar, nos casos concretos, a modicidade dos valores e a ocorrência de práticas discriminatórias ou lesivas à concorrência. A decisão também permitiu que cada instalação definisse sua métrica de cobrança, em observância à liberdade de preços prevista na legislação portuária.

4.3.67. Embora tenha estabelecido orientação geral, a decisão não delimitou exaustivamente as atividades compreendidas na rubrica nem as situações em que as exigências de segurança poderiam ser individualizadas por usuário. Esse aspecto é relevante porque a própria separação da cobrança foi fundamentada na premissa de que as medidas adicionais não incidiriam indistintamente. Caso determinadas atividades se revelem inerentes à segurança geral e ao funcionamento da instalação, sua autonomia em relação às demais cestas exige nova verificação. O enquadramento do ISPS *Code* permanece, assim, relacionado ao problema central do Tema 3.10: identificar o conteúdo da prestação,

sua abrangência, o responsável por sua remuneração e sua eventual sobreposição com custos já incorporados a outras cobranças.

4.3.68. A insuficiência da mera identificação da atividade para resolver essas questões também se manifesta em controvérsia mais recente, relativa à aplicação de rótulos em contêineres com cargas perigosas. Nesse caso, além da delimitação do conteúdo das rubricas, discute-se a alocação da responsabilidade por uma obrigação necessária à continuidade do transporte da carga. O processo nº 50300.000692/2026-27, ainda pendente de decisão definitiva, foi instaurado a partir de denúncia, acompanhada de pedido cautelar, apresentada pela Bandeirantes Deicmar Logística Integrada Ltda. contra a Brasil Terminal Portuário S.A. — BTP. A discussão envolve as cobranças de "Aplicação de Rótulos IMO" e "Posicionamento para Vistoria", além dos possíveis reflexos sobre a entrega postergada quando os procedimentos de rotulagem retardam a liberação do contêiner.

4.3.69. A denúncia não questiona a necessidade da correta identificação das cargas perigosas, mas a definição do agente responsável pelo pagamento. Segundo a Bandeirantes Deicmar, a obrigação de providenciar a rotulagem adequada deveria recair sobre o expedidor, o transportador marítimo ou o terminal, não podendo ser transferida automaticamente ao importador ou ao recinto retroportuário indicado para receber o contêiner. A controvérsia torna-se mais ampla quando a mesma deficiência de identificação dá origem ao posicionamento da unidade e ao prolongamento de sua permanência no terminal, com a possível incidência sucessiva de diferentes rubricas.

4.3.70. A BTP, por sua vez, sustenta que a atividade não se limita à correção de obrigação relacionada ao transporte marítimo, pois a legislação aplicável ao transporte terrestre também exige sinalizações próprias. Argumenta que a aplicação dos rótulos e o posicionamento do contêiner correspondem a prestações materialmente distintas: a primeira compreenderia a preparação e a fixação dos elementos de identificação, enquanto a segunda remuneraria a movimentação necessária para disponibilizar a unidade. Também afirma que os serviços são executados por equipes e procedimentos específicos e se encontram previstos em sua tabela pública.

4.3.71. Na análise preliminar, a área técnica reconheceu a existência material das atividades, mas ressaltou que sua previsão na Resolução nº 109/2023 não determina, por si só, quem deve remunerá-las. A constituição da cobrança depende da identificação da obrigação que lhe deu origem e da relação contratual na qual ela se insere. No fluxo de importação, deve-se verificar, portanto, se a correção da rotulagem decorre de responsabilidade do expedidor ou do transportador marítimo, se está compreendida na relação entre o armador e o terminal ou se corresponde efetivamente a serviço prestado ao importador ou ao recinto destinatário.

4.3.72. A instrução também assinalou a necessidade de examinar conjuntamente as rubricas envolvidas. A movimentação destinada exclusivamente à aplicação dos rótulos pode constituir prestação autônoma, mas também pode representar atividade instrumental à execução do próprio serviço de rotulagem. De modo semelhante, a cobrança de entrega postergada exige verificar a quem é imputável o atraso e se a permanência adicional resulta de fato atribuível ao usuário cobrado. A análise isolada de cada rubrica poderia, assim, ocultar a incidência de cobranças sucessivas fundadas na mesma ocorrência operacional.

4.3.73. Em sede cautelar, o Acórdão nº 141/2026-Antaq (SEI nº 2849689) determinou a preservação da situação enquanto se aprofundava a instrução, diante dos indícios relacionados à atribuição da obrigação e à alegada retenção dos contêineres. Após nova manifestação da BTP, o Acórdão nº 429/2026-Antaq (SEI nº 2974674) manteve a medida e determinou o prosseguimento da análise. Não houve, até esse estágio, pronunciamento definitivo sobre a licitude das cobranças, a autonomia das atividades ou o responsável por sua remuneração.

4.3.74. Os casos examinados suscitam, ainda, uma questão transversal quanto à composição das cestas de inspeção e segurança. A execução da atividade principal pode envolver providências auxiliares apresentadas nas tabelas sob rubricas próprias. Cabe avaliar, portanto, a granularidade adequada dessas cestas, distinguindo eventuais serviços adicionais das etapas instrumentais que possam estar compreendidas na prestação principal.

4.3.75. Na inspeção não invasiva, essa análise pode alcançar a retirada do contêiner da pilha, seu posicionamento, o transporte até o equipamento e o retorno à área de armazenagem. A identificação material de cada movimento não permite concluir, isoladamente, por sua autonomia. É necessário examinar sua finalidade e sua relação com o escaneamento, evitando tanto a agregação de prestações distintas quanto a fragmentação excessiva de uma mesma operação.

4.3.76. Raciocínio semelhante pode ser aplicado à disponibilização das imagens, à repetição da inspeção e ao rompimento, à substituição ou à aplicação de lacres. O enquadramento de cada atividade depende das circunstâncias que lhe deram causa, da responsabilidade por sua realização e de sua eventual inclusão em outra rubrica. A distinção entre determinação da autoridade e solicitação do usuário constitui elemento relevante, mas não esgota a análise, que também deve considerar a relação entre a prestação principal e os atos necessários à sua execução.

(ii) Guarda, armazenagem e permanência da carga

4.3.77. As controvérsias relativas à guarda, à armazenagem e à permanência da carga decorrem, em grande medida, da dificuldade de delimitar o momento em que a custódia inerente à operação portuária passa a constituir prestação autônoma e remunerável. Embora essas atividades possuam conteúdo material próprio, sua disciplina depende da definição do fato gerador, do período abrangido, da relação jurídica que fundamenta a cobrança e de sua eventual inclusão no *Box Rate*, na armazenagem ou em outra cesta. Os casos examinados pela Antaq demonstram que a mera atribuição de uma denominação específica à rubrica não resolve essas questões.

4.3.78. A cobrança denominada guarda provisória foi denunciada à Agência, entre outros, pela Localfrio S.A. Armazéns Frigoríficos, posteriormente denominada Movecta S.A., contra a Brasil Terminal Portuário S.A. — BTP, no processo nº 50300.000141/2024-00. A controvérsia teve origem na exigência de pagamento pela permanência, por até 48 horas, de contêineres destinados à transferência para recinto alfandegado independente. Segundo a denunciante, a cobrança teria sido criada no final de 2023 e condicionava a liberação das cargas, embora não houvesse contratação direta entre o terminal portuário e o recinto destinatário.

4.3.79. A Movecta sustentou que a guarda da carga, no intervalo necessário à organização de sua transferência, decorria da própria custódia exercida pelo terminal e das obrigações assumidas perante o transportador marítimo. Sob essa perspectiva, a nova rubrica representaria o fracionamento de atividades já remuneradas e transferiria ao recinto retroportuário um custo que deveria ser suportado no âmbito da relação entre o armador e o terminal. Também foram suscitados possíveis efeitos concorrenciais, uma vez que o terminal responsável pela liberação da carga concorre com os recintos independentes na prestação de armazenagem alfandegada.

4.3.80. A BTP, por sua vez, defendeu que a guarda provisória possuía fato gerador distinto do SSE e da armazenagem alfandegada. A carga permaneceria sob sua custódia durante o período compreendido entre a descarga e a retirada pelo recinto destinatário, acarretando ocupação de área, responsabilidades legais e custos operacionais. Argumentou, ainda, que a rubrica estava prevista em sua tabela pública e encontrava respaldo no item 1.2.13 do Anexo II da Resolução nº 109/2023, que contemplava a guarda transitória durante as primeiras 48 horas e, adicionalmente, por período de 24 horas.

4.3.81. A instrução foi consolidada no Parecer Técnico nº 56/2024/GRP/SRG (SEI nº 2327666), cuja conclusão procurou compatibilizar as duas perspectivas presentes no processo. A área técnica entendeu que a guarda provisória poderia apresentar fato gerador próprio e que sua cobrança não seria irregular por si só, pois a instalação permanecia responsável pela custódia da carga até sua retirada. Reconheceu, contudo, que a posição do terminal na cadeia logística e a dependência dos recintos destinatários recomendavam cautela, diante do risco de a rubrica ser utilizada para elevar os custos dos agentes situados a jusante. Por essa razão, embora tenha proposto o arquivamento da denúncia quanto à ocorrência de infração no caso concreto, recomendou a manutenção temporária de restrições à cobrança na área de influência do Porto de Santos.

4.3.82. A Diretoria Colegiada adotou fundamento distinto e conferiu maior relevo à inserção da guarda provisória no conjunto da operação de transferência. O voto condutor considerou que a custódia

da carga durante o período necessário à sua entrega ao recinto alfandegado independente não poderia ser artificialmente destacada apenas em razão da denominação conferida à rubrica. Para que houvesse prestação autônoma, seria necessário demonstrar conteúdo adicional suficientemente delimitado, distinto das obrigações já compreendidas na cesta aplicável à movimentação e à entrega do contêiner. Nas circunstâncias examinadas, a cobrança incidia justamente sobre o período em que a carga, ainda sob a responsabilidade do terminal, aguardava a conclusão das providências necessárias à transferência.

4.3.83. A Diretoria também considerou que a inserção da guarda transitória no item 1.2.13 do Anexo II da Resolução nº 109/2023 não havia sido acompanhada de avaliação específica que demonstrasse sua autonomia em relação às demais cestas e examinasse os efeitos de sua cobrança sobre os recintos independentes. A previsão da rubrica em uma estrutura regulatória de referência não bastaria, portanto, para constituir novo fato gerador nem para legitimar o fracionamento de atividades anteriormente compreendidas na operação. Com fundamento no dever de autotutela, a Diretoria confirmou as medidas cautelares, determinou a cessação definitiva da cobrança e revogou o item 1.2.13 do Anexo II da Resolução nº 109/2023.

4.3.84. A deliberação foi formalizada nos Acórdãos nº 562, nº 563 e nº 564/2024-Antaq, relativos às denúncias examinadas conjuntamente. O Acórdão nº 564/2024 atribuiu alcance geral à orientação e determinou que as instalações portuárias retirassem de suas tabelas a rubrica de guarda provisória ou guarda transitória exigida dos recintos alfandegados independentes. A decisão não se limitou, assim, à conduta da BTP perante a Movecta, mas repercutiu sobre a estrutura de cobrança prevista na própria Resolução nº 109/2023.

4.3.85. O julgamento não foi unânime. O voto divergente do Diretor-Geral Eduardo Nery Machado Filho (SEI nº 2357550) considerou que a guarda decorria da responsabilidade do terminal pela custódia da carga, não se confundia com o SSE e poderia ser remunerada separadamente. Segundo essa orientação, eventuais excessos deveriam ser examinados em casos concretos, mediante metodologia própria para a identificação de cobranças abusivas, sem afastar previamente a remuneração da atividade. A divergência evidencia que a discussão não se restringia à existência de custos, mas alcançava a definição da cesta em que deveriam ser alocados e as condições para sua cobrança.

4.3.86. A BTP requereu a reconsideração da decisão no processo nº 50300.021420/2024-07. O Acórdão nº 678/2025-Antaq (SEI nº 2706497) negou provimento ao recurso e manteve a determinação de cessação da cobrança de guarda provisória dirigida à Movecta. Ao mesmo tempo, a deliberação reconheceu que a definição geral dos limites entre guarda, armazenagem, SSE e demais serviços portuários deveria ser examinada no Tema 3.10 da Agenda Regulatória. O caso concreto foi, portanto, decidido, mas a configuração normativa da cesta permanece inserida no processo regulatório mais amplo.

4.3.87. A mesma questão reapareceu no processo nº 50300.006052/2025-40, instaurado a partir de denúncia do Sinter contra a Portonave. A controvérsia concentrou-se na cobrança do primeiro período de armazenagem sobre contêineres submetidos ao trânsito aduaneiro e retirados dentro das primeiras 48 horas. Segundo o denunciante, nesse intervalo a carga permanecia no terminal apenas pelo tempo necessário à conclusão dos procedimentos de transferência para o recinto destinatário, sem que estivesse caracterizada a contratação autônoma de armazenagem. A rubrica poderia, assim, reproduzir materialmente a guarda provisória anteriormente afastada pela Diretoria, embora apresentada sob denominação distinta.

4.3.88. A matéria foi examinada na Nota Técnica nº 36/2025/GRP/SRG (SEI nº 2506320), que privilegiou o conteúdo material da cobrança, em vez da denominação adotada na tabela. A área técnica observou que, durante as primeiras 48 horas do trânsito aduaneiro, a carga permanece no terminal enquanto são cumpridas as providências necessárias à sua transferência para o recinto destinatário, sem que essa permanência revele, por si só, a contratação de armazenagem. Nessas condições, a rubrica “armazenagem de importação — primeiro período” produziria resultado equivalente ao da guarda provisória anteriormente afastada pela Diretoria: remuneraria a custódia temporária da carga durante o intervalo operacional indispensável à sua entrega. A simples alteração do nome da cobrança não seria suficiente para constituir prestação autônoma nem para afastar a orientação já firmada, sob pena de permitir que a decisão regulatória fosse contornada mediante nova classificação tarifária. Com esse

fundamento, a Nota Técnica recomendou a suspensão cautelar da cobrança sobre as cargas retiradas dentro daquele prazo, sem afastar sua incidência após a caracterização do marco inicial da armazenagem.

4.3.89. A Diretoria Colegiada, entretanto, não acolheu a recomendação cautelar. No voto do relator, considerou-se ausente o perigo de dano necessário à intervenção imediata, uma vez que a rubrica já integrava as tabelas da Portonave antes mesmo da edição da Resolução nº 109/2023 e vinha sendo cobrada havia anos. Também se ponderou que a suspensão poderia produzir repercussões operacionais e econômicas antes da definição mais abrangente da matéria. O Acórdão nº 762/2025-Antaq indeferiu a medida cautelar e determinou o encaminhamento dos autos à Superintendência de Regulação para análise do mérito após a conclusão do Tema 3.10.

4.3.90. O indeferimento da cautelar não corresponde, portanto, a uma decisão definitiva sobre a regularidade da cobrança do primeiro período de armazenagem. A Diretoria não afastou a questão identificada pela área técnica quanto à possível correspondência material entre a rubrica e a guarda transitória; entendeu apenas que sua solução não deveria ser antecipada em sede cautelar. O processo permanece vinculado à definição regulatória dos marcos que caracterizam o início da armazenagem e distinguem a permanência operacional da contratação de uma prestação autônoma.

4.3.91. A incidência de cobrança adicional quando a retirada não ocorre dentro do prazo também foi examinada no processo nº 50300.010964/2024-35, instaurado a partir de denúncia da Marimex contra a BTP. A rubrica “Entrega Postergada” alcançava contêineres submetidos ao regime DT-e e retirados após 48 horas da descarga. No Acórdão nº 501/2024-Antaq, a Diretoria considerou que a cobrança encontrava amparo na regulamentação vigente e indeferiu o pedido destinado a afastá-la. Determinou, contudo, a apuração das janelas operacionais oferecidas pela BTP, a fim de verificar se eventuais ineficiências do próprio terminal estariam impedindo a retirada dentro do prazo. A decisão estabeleceu, assim, distinção relevante: a superação do período previsto pode justificar remuneração adicional, mas sua incidência deve considerar a possibilidade efetiva de retirada da carga, não se mostrando suficiente o simples decurso do tempo quando o atraso puder ser imputado ao prestador.

4.3.92. A matéria voltou a ser suscitada no processo nº 50300.026112/2025-41. Por meio do Acórdão nº 104/2026-Antaq (SEI nº 2834081), a Diretoria não concedeu a medida cautelar requerida, mas determinou o prosseguimento da instrução de mérito. O processo mantém em aberto a necessidade de examinar a causa do atraso e sua imputabilidade, especialmente quando a retirada da carga tiver sido impedida ou retardada por circunstância atribuível ao próprio terminal. A existência da rubrica na tabela pública não basta, nesse contexto, para definir a regularidade de sua incidência.

4.3.93. Assim, a submissão da matéria ao Tema 3.10 não decorre apenas de sua afinidade com o objeto da Agenda Regulatória. No Acórdão nº 678/2025-Antaq (SEI nº 2706497), ao determinar que as recomendações formuladas pelo TCU no Acórdão nº 1.250/2025-Plenário fossem tratadas na Agenda Regulatória 2025–2028, a Diretoria vinculou ao desenvolvimento do Tema 3.10 a definição geral dos limites entre guarda, armazenagem e serviços de transferência. No mesmo sentido, o Acórdão nº 762/2025-Antaq determinou que o mérito da controvérsia relativa ao primeiro período de armazenagem fosse analisado após a conclusão desse trabalho regulatório. O exame da matéria tornou-se, portanto, parte necessária do cumprimento das próprias deliberações da Diretoria Colegiada e do tratamento das recomendações do órgão de controle.

4.3.94. Para atender a essas determinações, a análise deverá definir o tratamento da custódia durante o período inicial de permanência da carga, fixar os marcos que caracterizam o início e o término da armazenagem e esclarecer a repercussão das franquias e dos critérios de contagem do tempo. Deverá, ainda, disciplinar as hipóteses em que a retirada seja impedida ou retardada pelo próprio terminal. Também será necessário identificar a relação jurídica que fundamenta o pagamento e a cesta em que a atividade deve ser compreendida, de modo a impedir que alterações de nomenclatura contornem decisões anteriores ou produzam sobreposição de remunerações. Os critérios construídos a partir desses casos poderão compor uma metodologia aplicável às demais controvérsias do Tema 3.10, permitindo que situações materialmente equivalentes recebam tratamento regulatório coerente.

(iii) Movimentação, pesagem e demais serviços acessórios

4.3.95. As controvérsias relativas à movimentação, à pesagem e aos serviços acessórios decorrem da dificuldade de definir quais atividades integram o fluxo ordinário da operação portuária e quais podem ser individualizadas para fins de cobrança. A existência material de um movimento adicional não basta, por si só, para caracterizar serviço autônomo. É necessário examinar sua finalidade, o fato que lhe deu causa e sua relação com as cestas anteriormente contratadas.

4.3.96. A questão assume especial relevância quando a carga já se encontra sob a guarda do terminal. Nessa etapa, o usuário pode dispor de capacidade limitada para escolher o prestador ou negociar as condições da operação. Por isso, a previsão da atividade em tabela pública não resolve integralmente seu enquadramento: ainda é necessário verificar se ela decorre da organização operacional do terminal, se constitui etapa indispensável de outro serviço ou se atende a uma solicitação específica do usuário.

4.3.97. O processo nº 50300.017575/2024-31 ilustra essa dificuldade. A Marimex questionou valores informados pela Santos Brasil para a movimentação de carga solta ou break bulk, sustentando que as atividades estariam compreendidas na movimentação anteriormente remunerada e que a classificação adotada pelo terminal permitia a cobrança de valores definidos sob consulta. A Santos Brasil, de outro lado, argumentou que as cargas possuíam peso ou dimensões fora do padrão e exigiam planejamento, equipamentos e mão de obra distintos dos empregados na operação ordinária.

4.3.98. O Parecer Técnico nº 39/2025/GRP/SRG (SEI nº 2589046) considerou que as operações examinadas apresentavam características próprias e poderiam ser enquadradas como serviços especiais. A instrução não identificou elementos suficientes para caracterizar discriminação ou prática anticoncorrencial no caso concreto, inclusive porque a situação não ultrapassara a fase de cotação e a carga fora movimentada por outro terminal. O resultado não representou, contudo, uma autorização geral para toda cobrança denominada break bulk, permanecendo aplicáveis as vedações à divisão artificial de serviços, à elevação injustificada de preços e à criação de dificuldades para agentes situados a jusante.

4.3.99. Ao apreciar o recurso da Marimex, o Acórdão nº 215/2026-Antaq (SEI nº 2876158) manteve o indeferimento da medida cautelar, por não estarem demonstrados os pressupostos necessários à intervenção imediata. A Diretoria reconheceu, entretanto, que a controvérsia exigia tratamento regulatório mais amplo e determinou que a Superintendência de Regulação considerasse a matéria no desenvolvimento do Tema 3.10. O precedente interessa, portanto, menos pela solução cautelar do caso concreto e mais por explicitar a necessidade de critérios gerais para distinguir operações padronizadas de movimentações que demandem recursos efetivamente adicionais.

4.3.100. Essa distinção também orienta a análise da pesagem. Durante a elaboração da Resolução nº 109/2023, entidades participantes sustentaram que a pesagem ordinária integraria os procedimentos de conferência e recebimento da carga, somente cabendo cobrança autônoma em caso de pesagem adicional ou repetição do procedimento. A norma manteve rubricas individualizadas na estrutura de referência, mas não definiu de forma exaustiva quando a atividade deixa de integrar a movimentação ordinária e passa a constituir serviço adicional.

4.3.101. A certificação da massa bruta verificada do contêiner — VGM — acrescenta outro elemento. Pelas regras da Convenção SOLAS, compete ao embarcador providenciar e informar a massa bruta verificada antes do carregamento do contêiner. Essa atribuição não significa, contudo, que toda atividade realizada dentro do terminal para o cumprimento da obrigação possa ser automaticamente reunida em uma cobrança única. É necessário distinguir a responsabilidade pela informação das operações materiais eventualmente contratadas, como a pesagem, o posicionamento do contêiner e a emissão ou transmissão do respectivo registro.

4.3.102. Quando a pesagem é realizada pelo terminal, podem ser necessários a retirada do contêiner da pilha, seu transporte até a balança, o posicionamento no equipamento e o retorno à área de armazenagem. Embora materialmente identificáveis, essas etapas não constituem necessariamente serviços autônomos. Conforme as circunstâncias da operação, podem integrar a própria pesagem, estar compreendidas na movimentação ordinária ou decorrer de solicitação adicional formulada pelo usuário. Sua separação em rubricas distintas exige, portanto, delimitação suficientemente clara para evitar a fragmentação excessiva de uma única prestação.

4.3.103. A mesma cautela se aplica à repesagem. Quando solicitada pelo usuário para conferir ou corrigir informação anteriormente prestada, ela pode apresentar fato gerador próprio. Situação distinta ocorre quando a repetição decorre de falha do equipamento, de inconsistência imputável ao terminal ou da necessidade de concluir adequadamente uma atividade já contratada. A denominação “pesagem adicional” não permite, isoladamente, identificar a causa da repetição nem o agente responsável por sua remuneração.

4.3.104. Esses casos possuem, neste exame, função predominantemente diagnóstica. Sua análise demonstra a ocorrência de dúvidas semelhantes em serviços distintos e permite identificar os elementos que se repetem nas controvérsias submetidas à Agência. Não autoriza, entretanto, concluir que todos os terminais adotem as mesmas práticas ou que os problemas possuam igual frequência e relevância econômica em todo o setor. A passagem dos casos concretos para a formulação de regras gerais deverá, portanto, considerar a representatividade das evidências, as diferenças operacionais entre as instalações e os resultados da participação social.

4.3.105. A Resolução nº 109/2023 representou avanço ao organizar uma estrutura de referência e ampliar a transparência das tabelas. Seu anexo, contudo, concentra-se na identificação e no agrupamento das rubricas, cuja adoção não é obrigatória, sem estabelecer regras de aplicação suficientemente detalhadas. A indicação do nome de uma atividade permite reconhecer sua presença na prática portuária, mas não esclarece, por si só, em quais circunstâncias ela pode ser cobrada separadamente, quais atividades estão compreendidas em seu conteúdo ou quem deve responder pelo pagamento.

4.3.106. Essa necessidade de aperfeiçoamento também foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.250/2025-TCU-Plenário. No item 9.1.1, o Tribunal recomendou à Antaq a revisão de seus normativos para identificar com clareza as atividades passíveis ou não de cobrança, os possíveis tomadores dos serviços e os tipos de trânsito aduaneiro envolvidos, considerando seu entendimento quanto à impossibilidade de cobrança do Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE). De forma mais específica, no item 9.1.2, recomendou a revisão e o aperfeiçoamento, com urgência, da Resolução nº 109/2023, a fim de esclarecer os serviços relacionados ao período em que a carga permanece sob responsabilidade do terminal de origem, tanto na espera pelo trânsito aduaneiro quanto após o desembaraço realizado por despacho sobre águas, até sua retirada.

4.3.107. O Tribunal também recomendou, no item 9.1.3, o acompanhamento da implantação do Portal Único de Comércio Exterior, em articulação com a Receita Federal, e a regulamentação tempestiva das cobranças relacionadas ao despacho sobre águas, diante da identificação de práticas divergentes. As recomendações evidenciam que a organização das tabelas deve ser acompanhada de critérios que permitam reconhecer o conteúdo dos serviços, as situações em que podem ser cobrados e os agentes responsáveis por sua remuneração.

4.3.108. As controvérsias analisadas indicam que a utilidade da estrutura normalizada depende menos da uniformidade das denominações do que da existência de critérios que permitam aplicar as rubricas às operações concretas. A descrição do serviço deve ser acompanhada de parâmetros capazes de identificar seu fato gerador, sua abrangência e sua relação com as demais cestas. Sem esses elementos, atividades semelhantes podem receber tratamentos distintos e uma mesma operação pode ser fragmentada em cobranças cuja eventual sobreposição não é facilmente verificável.

4.3.109. Esse diagnóstico não antecipa a alternativa regulatória a ser escolhida na AIR, mas delimita uma insuficiência que deverá ser considerada na avaliação das opções. O eventual aperfeiçoamento da Resolução nº 109/2023 poderá abranger não apenas a organização das nomenclaturas, mas também regras de aplicação que permitam identificar o conteúdo da prestação, as condições de incidência da rubrica e sua relação com outras cestas.

4.3.110. Essa maior precisão também se mostra relevante para o exame dos valores cobrados. A definição de serviços suficientemente equivalentes quanto ao conteúdo e às condições de prestação fornece base mais consistente para a comparação de preços e para a aplicação de metodologias destinadas à identificação de cobranças inadequadas. Não se trata de pressuposto exclusivo para toda forma de análise, que também pode considerar custos, circunstâncias operacionais e elementos próprios de cada caso. Sem referências minimamente comuns, contudo, torna-se mais difícil distinguir diferenças justificadas pela prestação de divergências decorrentes da composição das cestas. A delimitação dos

serviços cumpre, assim, dupla função: permite examinar a existência e a autonomia da prestação e oferece referência para avaliar a adequação de sua remuneração.

4.4. Repercussões tributárias da delimitação das cestas de serviços

4.4.111. A organização regulatória das cestas de serviços não se limita à ordenação das rubricas constantes das tabelas dos terminais. Ao delimitar as atividades compreendidas em cada cesta, a regulação pode influenciar a estrutura das relações contratuais, a identificação do agente responsável pela remuneração e a forma pela qual os serviços são documentados e faturados. Dependendo do alcance da alteração, esses elementos podem repercutir sobre a qualificação tributária das operações.

4.4.112. Essa possível repercussão não significa, contudo, que a classificação regulatória determine diretamente a incidência dos tributos. A definição de uma cesta estabelece parâmetros para a prestação e a cobrança dos serviços portuários, enquanto o enquadramento tributário permanece subordinado à materialidade da operação, aos sujeitos definidos em lei e às circunstâncias em que o fornecimento se realiza. A relação entre os dois planos deve, portanto, ser examinada com atenção, evitando-se tanto desconsiderar os efeitos fiscais da regulação quanto atribuir à denominação das rubricas consequências que não decorrem automaticamente da legislação tributária.

4.4.113. A dimensão tributária foi suscitada no processo por parecer apresentado pela Santos Brasil Participações S.A. (SEI nº 2958130), elaborado a partir do modelo operacional do Terminal de Contêineres de Santos. O documento examinou os efeitos que decorreriam de eventual incorporação ao *Box Rate* de atividades atualmente faturadas como armazenagem ou SSE. Segundo a manifestação, essas receitas corresponderiam a prestações autônomas mantidas, respectivamente, com o armador, o importador e o recinto alfandegado destinatário. Sua reunião em uma única cesta poderia, conforme o parecer, alterar a incidência tributária, reduzir a arrecadação e comprometer a apropriação de créditos pelos agentes nacionais.

4.4.114. A contribuição chama a atenção para um aspecto relevante na avaliação das alternativas regulatórias: a reorganização das cestas pode repercutir na maneira como as operações são contratadas, faturadas e registradas para fins fiscais. Essa repercussão, porém, não decorre necessariamente da classificação adotada pela Antaq, pois a disciplina regulatória não redefine, por si só, a natureza tributária das relações subjacentes. Os efeitos apontados no parecer somente poderão ser confirmados à luz da configuração efetivamente conferida a cada alternativa e da forma como as prestações continuarem a ser contratadas e executadas. Suas conclusões devem, portanto, ser consideradas como projeções condicionadas ao desenho de cada possibilidade regulatória, e não como efeitos necessários de eventual revisão do *Box Rate*.

4.4.115. Para fins tributários, a forma de apresentação da cobrança não prevalece sobre a realidade da operação. A alteração da nomenclatura, do agrupamento ou da posição de determinada rubrica na tabela não constitui, por si só, novo fato gerador nem modifica o tratamento fiscal aplicável. O enquadramento depende do conteúdo material da prestação e da relação jurídica que fundamenta o pagamento. Eventuais repercussões tributárias somente poderão ser reconhecidas quando a reorganização da cesta se refletir efetivamente na contratação, na execução ou no faturamento do serviço, alterando elementos relevantes para a incidência do tributo

4.4.116. No regime atualmente vigente, os serviços portuários estão expressamente contemplados no item 20.01 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. O dispositivo compreende, entre outras atividades, a utilização de porto, a movimentação de mercadorias, a capatazia, a armazenagem, a logística e os serviços acessórios. Conforme sua configuração material, a guarda e a armazenagem também podem ser enquadradas no subitem 11.04 da mesma lista.

4.4.117. A incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza — ISS independe da denominação atribuída à atividade, conforme estabelece o § 4º do art. 1º da LC nº 116/2003. Para os serviços classificados no item 20, o inciso XXII do art. 3º situa a incidência no porto ou no terminal em que a prestação ocorre. Quando a operação estiver enquadrada no subitem 11.04, o inciso XVII do mesmo artigo aponta o local em que se realizam o armazenamento, o depósito, a carga, a descarga, a

arrumação ou a guarda do bem. Em qualquer dessas hipóteses, o contribuinte é, em regra, o prestador do serviço, nos termos do art. 5º.

4.4.118. A contratação por agente domiciliado no exterior não é suficiente para afastar o ISS. O art. 2º, inciso I, da LC nº 116/2003 exclui da incidência as exportações de serviços, mas seu parágrafo único afasta essa qualificação quando o serviço é desenvolvido no Brasil e seu resultado aqui se verifica, ainda que o pagamento seja realizado por residente no exterior. A desoneração exige, assim, o exame do conteúdo e do resultado da prestação, não se extraindo exclusivamente do domicílio do contratante ou da origem dos recursos utilizados para o pagamento.

4.4.119. Sob essa perspectiva, mostra-se juridicamente plausível a incidência do ISS sobre o *Box Rate*, a armazenagem e o SSE no regime atual, ainda que a primeira cesta seja contratada por armador estrangeiro. Essa conclusão não decorre da separação regulatória das rubricas, mas da execução dos serviços portuários e da verificação de seus resultados no País. Consequentemente, a eventual reunião dessas atividades sob uma única denominação também não seria suficiente, por si só, para alterar a incidência.

4.4.120. O tratamento das contribuições ao PIS e à Cofins obedece a disciplina parcialmente distinta. As Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, afastam a incidência sobre as receitas provenientes da prestação de serviços a pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no exterior, desde que o pagamento represente ingresso de divisas. Diferentemente do regime do ISS, essas normas não condicionam expressamente a desoneração à verificação do resultado do serviço fora do território nacional.

4.4.121. As receitas de *Box Rate* contratado por armador domiciliado no exterior podem, portanto, receber tratamento diferente para PIS e Cofins. A aplicação dessa disciplina pressupõe, entretanto, a demonstração dos requisitos legais em cada operação, especialmente quanto à identidade do contratante e ao ingresso de divisas. Não constitui atributo necessário de todo *Box Rate* nem pode ser estendida, sem exame adicional, às atividades que eventualmente venham a integrar essa cesta.

4.4.122. Não se mostra juridicamente adequada, portanto, a inferência de que a mera incorporação da armazenagem ou do SSE ao *Box Rate* produziria, no regime atual, a desoneração de todas as receitas correspondentes. Para que isso ocorresse, seria necessário demonstrar que as atividades passaram efetivamente a integrar o serviço prestado ao residente no exterior e que foram atendidos os demais requisitos legais. A reunião regulatória ou comercial das cobranças não supre essa demonstração.

4.4.123. A reforma da tributação do consumo introduz novos elementos para a análise. A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, instituíram o Imposto sobre Bens e Serviços — IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços — CBS, destinados a substituir gradualmente o ISS, o ICMS, o PIS e a Cofins. O novo sistema é orientado pelos princípios da neutralidade, da tributação no destino e da não cumulatividade, preservada a imunidade das exportações.

4.4.124. Para a aplicação do IBS e da CBS, a LC nº 214/2025 distingue expressamente as figuras do fornecedor, do adquirente e do destinatário. O fornecedor é quem realiza o fornecimento. O adquirente é aquele obrigado ao pagamento ou à contraprestação, inclusive quando a obrigação seja cumprida por conta ou em nome de terceiro. O destinatário, por sua vez, é aquele a quem o bem ou o serviço é efetivamente fornecido, podendo coincidir ou não com o adquirente.

4.4.125. Essa distinção impede que o agente responsável pelo pagamento seja automaticamente identificado como destinatário de todas as atividades compreendidas na cobrança. O armador pode assumir contratualmente a remuneração de determinada cesta sem que, apenas por isso, todos os serviços nela incluídos lhe sejam efetivamente fornecidos. Conforme a configuração da operação, atividades executadas pelo terminal podem continuar destinadas ao importador, ao recinto alfandegado ou a outro agente da cadeia, ainda que seu custo seja incorporado ao preço exigido do armador.

4.4.126. A incidência do IBS e da CBS deve ser examinada a partir de cada relação de fornecimento. Nesse regime, é necessário distinguir o prestador do serviço, o agente que assume o pagamento e aquele que recebe a utilidade econômica da prestação. Essas posições podem ser ocupadas por pessoas diferentes. O art. 21 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece, como regra, que o contribuinte é o

fornecedor que realiza a operação no desenvolvimento de atividade econômica. Assim, a atribuição contratual do pagamento não transfere, por si só, a sujeição passiva tributária para o pagador.

4.4.127. Essa distinção é especialmente relevante no setor portuário. O *Box Rate* corresponde à remuneração paga pelo transportador marítimo ao terminal pelos serviços de movimentação da carga. O THC, por sua vez, é o valor que o transportador cobra do usuário do transporte para ressarcir essas despesas, conforme previsto na Resolução Antaq nº 72/2022. Embora as duas cobranças estejam relacionadas à movimentação da mesma carga, elas ocorrem em relações distintas: uma entre o terminal e o transportador marítimo, e outra entre o transportador e o usuário do transporte. O SSE, quando cobrado separadamente, também decorre de uma relação própria de prestação e cobrança. Para fins tributários, essa diferença importa porque a classificação do THC como ressarcimento não significa, por si só, que o valor esteja isento de tributos. É necessário examinar a operação realizada e a legislação aplicável à receita recebida pelo transportador.

4.4.128. No caso das importações, a Receita Federal também diferencia as despesas de movimentação da carga conforme o porto em que ocorrem. Essa distinção aparece no Sistema Mercante, utilizado para registrar informações sobre o transporte aquaviário e os valores relacionados ao frete. Nesse sistema, a sigla THC identifica a capatazia realizada no porto de origem, enquanto THD identifica a capatazia no porto de destino. O THD, portanto, não é uma nova modalidade de serviço prevista na regulação da Antaq, mas uma denominação utilizada pela Receita Federal para distinguir as despesas conforme o local em que foram realizadas. Essa informação é relevante para determinar quais valores devem integrar a base de cálculo do Imposto de Importação.

4.4.129. Essa informação é importante porque o local em que a despesa ocorreu influencia o cálculo do Imposto de Importação. Conforme esclarecido pela Receita Federal na Solução de Consulta Cosit nº 241/2024, as despesas de capatazia realizadas na origem integram o valor aduaneiro da mercadoria, utilizado como base para calcular esse imposto. Já as despesas realizadas no porto brasileiro de destino, quando destacadas do custo do transporte, não integram o valor aduaneiro. Isso não significa, porém, que o THC cobrado pelo transportador marítimo esteja automaticamente sujeito ou isento de tributação. A orientação da Receita trata da composição do valor tributável da mercadoria importada, e não estabelece uma regra geral de incidência sobre a receita do transportador. Assim, é preciso distinguir a tributação da mercadoria, na qual importa saber onde ocorreu a despesa, da tributação dos valores recebidos pelo transportador, que depende da natureza da cobrança e das regras aplicáveis à operação de transporte internacional.

4.4.130. A presença de armador domiciliado no exterior também não basta para qualificar a operação como exportação de serviço. Nos termos dos arts. 79 e 80 da Lei Complementar nº 214/2025, a imunidade do IBS e da CBS depende do atendimento aos requisitos legais, entre eles a identificação do adquirente, do destinatário e do local de consumo. Nos serviços portuários, a própria lei considera como local da operação o lugar em que o serviço é prestado. Por isso, a contratação ou o pagamento pelo armador estrangeiro deve ser analisado em conjunto com a utilidade produzida pela atividade, sobretudo quando esta é executada no Brasil e atende ao importador, ao recinto alfandegado destinatário ou ao fluxo logístico interno.

4.4.131. A legislação prevê tratamento específico para atividades como armazenagem e manuseio de cargas ou contêineres quando vinculadas direta e exclusivamente à exportação de bens materiais ou à sua entrega no exterior. Essa previsão alcança o fluxo de exportação nas condições estabelecidas pela lei e não se estende automaticamente às operações de importação. Na descarga e na entrega de carga que ingressa no País, a eventual imunidade exige fundamento próprio e não pode ser inferida apenas porque o terminal mantém contrato com armador estrangeiro.

4.4.132. Desse modo, eventual alteração dos limites entre *Box Rate* e SSE não produzirá uma consequência tributária única. Se a mudança apenas reorganizar a apresentação das cobranças, sem modificar os serviços prestados e as relações contratuais existentes, o tratamento tributário poderá permanecer inalterado. Se, ao contrário, houver mudança efetiva na contratação, na execução ou na destinação dos serviços, será necessário examinar as consequências dessa nova configuração. A Lei Complementar nº 214/2025, em seu art. 7º, estabelece que diferentes fornecimentos reunidos em uma mesma operação devem, em regra, ser identificados separadamente para fins de IBS e CBS. Essa

separação pode ser dispensada quando todos estiverem sujeitos ao mesmo tratamento tributário ou quando houver um serviço principal e os demais forem acessórios, isto é, necessários à sua prestação. Portanto, reunir atividades em uma mesma cesta regulatória não significa, necessariamente, que todas constituam um único serviço para fins tributários. A classificação adotada pela Antaq deve ser considerada na análise, mas não substitui o exame das operações efetivamente realizadas.

4.4.133. A organização das cestas também pode repercutir no aproveitamento de créditos do IBS e da CBS. No regime regular, o crédito é apropriado pelo adquirente da operação tributada, desde que atendidas as condições legais e documentais. No setor portuário, isso significa que o agente responsável pelo pagamento não será necessariamente aquele que poderá se creditar. Se o terminal prestar o serviço ao importador ou ao recinto alfandegado, mas o valor for pago ou reembolsado pelo armador, será necessário identificar quem figura juridicamente como adquirente e como a operação foi documentada.

4.4.134. Por essa razão, a inclusão da armazenagem ou do SSE no *Box Rate* não elimina nem transfere créditos de forma automática. Caso a alteração se limite ao modo de faturamento, sem modificar o serviço prestado ao agente nacional, a relação tributária subjacente poderá permanecer a mesma. A repercussão será diferente se a reorganização da cesta transformar efetivamente o armador em adquirente da prestação antes contratada pelo importador ou pelo recinto destinatário. A análise deverá acompanhar a realidade da operação, e não apenas o agente indicado para receber a cobrança.

4.4.135. A ausência de crédito em determinada etapa tampouco representa, isoladamente, violação à não cumulatividade. Ela pode decorrer da inexistência de aquisição tributada ou da aplicação regular de hipótese de imunidade. Para a análise regulatória, a questão ganha relevância quando o importador ou o recinto deixa de apropriar o crédito, mas continua suportando economicamente o custo do serviço por meio do preço cobrado por outro agente. Em tal situação, a mudança poderá repercutir no custo da operação e nas condições de concorrência entre terminais e recintos alfandegados, mas esses efeitos dependerão da forma concreta de contratação e repasse.

4.4.136. A mesma lógica se aplica à arrecadação. A reunião de atividades no *Box Rate* não transforma, por si só, receitas internas em exportação de serviços. A desoneração somente ocorrerá se a operação resultante preencher os requisitos previstos na legislação tributária. Assim, ainda que o armador estrangeiro passe a pagar uma cesta mais ampla, poderão permanecer atividades executadas no País em benefício do importador ou do recinto destinatário. Se a cesta reunir fornecimentos submetidos a tratamentos distintos, sua apresentação conjunta para fins comerciais não impede que a documentação fiscal identifique separadamente as parcelas tributáveis.

4.4.137. Esses efeitos deverão ser avaliados considerando também o período de transição da reforma tributária. Em 2026, o IBS e a CBS ingressaram em fase de teste; a CBS substituirá o PIS e a Cofins a partir de 2027; e a substituição gradual do ISS e do ICMS pelo IBS ocorrerá entre 2029 e 2032, com implementação integral prevista para 2033. A repercussão de uma alternativa regulatória poderá, portanto, variar conforme sua data de vigência e o regime tributário aplicável naquele momento. Pela mesma razão, a estimativa de alíquota conjunta de 26,5% não deve ser utilizada como percentual definitivo, pois as alíquotas de referência serão definidas e ajustadas conforme os mecanismos previstos na legislação.

4.4.138. Em síntese, a revisão das cestas portuárias pode produzir efeitos tributários, mas esses efeitos não decorrem diretamente da inclusão de uma atividade no *Box Rate*, no SSE ou em outra rubrica. A regulação define o conteúdo e as condições de prestação dos serviços; a tributação considera como essas atividades são efetivamente contratadas, executadas e documentadas. A avaliação das alternativas deverá, assim, verificar se cada solução modifica apenas a apresentação das cobranças ou se altera materialmente as relações de fornecimento, o aproveitamento de créditos e a incidência tributária ao longo da cadeia logística.

4.4.139. A análise demonstra que a delimitação regulatória das cestas e a qualificação tributária das operações pertencem a planos jurídicos distintos, embora relacionados. A Antaq não determina a incidência de tributos nem substitui a interpretação das autoridades fiscais. Ao definir com maior precisão o conteúdo de cada serviço, os agentes envolvidos e as condições de sua cobrança, a regulação pode, contudo, tornar mais claros os elementos fáticos e contratuais sobre os quais incide a legislação tributária.

4.4.140. Esse aperfeiçoamento também pode reduzir incertezas na aplicação das regras fiscais. A identificação das atividades compreendidas no *Box Rate*, no SSE, na armazenagem ou em outras cestas permite verificar com maior segurança quem realiza a prestação, a quem ela se destina e se houve efetiva modificação da relação de fornecimento. Embora essas definições não vinculem o enquadramento tributário, oferecem referências mais consistentes para a emissão dos documentos fiscais, o aproveitamento de créditos e a análise de eventual imunidade, diminuindo o risco de que operações equivalentes recebam tratamentos distintos apenas em razão da forma de faturamento ou da nomenclatura adotada.

4.4.141. A dimensão tributária deve, portanto, ser considerada na avaliação e na implementação das alternativas regulatórias, sem que possíveis efeitos fiscais sejam tratados como impedimento prévio à revisão das cestas. Nesse contexto, a Antaq poderá buscar esclarecimentos junto às autoridades tributárias competentes, especialmente quando determinada alternativa modificar a forma de contratação, faturamento ou documentação dos serviços. Essa interlocução pode ajudar a identificar dificuldades práticas e reduzir incertezas sobre a aplicação das regras fiscais, sem afastar as competências próprias de cada instituição.

4.5. Atuação dos órgãos de controle e de defesa da concorrência e desdobramentos judiciais

4.5.142. A atuação da Antaq sobre os serviços de movimentação e entrega de cargas foi examinada, ao longo do tempo, por órgãos com competências e perspectivas distintas. O Cade analisou condutas atribuídas a agentes determinados e seus possíveis efeitos sobre a concorrência; o TCU avaliou a atuação regulatória da Agência e a adequação das medidas adotadas; e o Poder Judiciário decidiu as controvérsias submetidas pelas partes, nos limites de cada processo. Essas manifestações influenciaram a evolução da disciplina setorial, mas não responderam necessariamente às mesmas questões nem produziram efeitos equivalentes.

4.5.143. A atuação do Cade sobre a cobrança pela entrega de contêineres aos recintos alfandegados independentes antecede a disciplina geral editada pela Antaq. Nos primeiros julgamentos, o Conselho considerou a posição ocupada pelos terminais portuários na cadeia logística: uma vez descarregada a carga, o recinto destinatário depende do terminal que a mantém sob sua guarda, embora ambos possam concorrer na oferta de armazenagem. A cobrança imposta nessa etapa foi examinada, portanto, como possível elevação dos custos dos concorrentes e utilização da operação portuária para obtenção de vantagem nesse mercado.

4.5.144. Essa orientação foi adotada pelo Tribunal do Cade no Processo Administrativo nº 08012.007443/1999-17, julgado em 2005. No caso, relativo ao Porto de Santos, o Conselho entendeu que a segregação e a entrega já integravam a movimentação remunerada pelo transportador marítimo e que os terminais possuíam condições de impor a cobrança aos recintos independentes, sem efetiva negociação. Os representados foram condenados, com determinação de cessação da prática. O julgamento registrou, ainda, que a existência de regulação setorial e de contratos de arrendamento não afastava a aplicação da legislação concorrencial.

4.5.145. A edição da Resolução Antaq nº 2.389/2012 acrescentou uma nova dimensão à análise: em que medida o reconhecimento regulatório dos serviços posteriores à pilha deveria repercutir sobre a atuação do Cade. A questão ganhou destaque no Processo Administrativo nº 08012.001518/2006-37, instaurado a partir de representação da Marimex contra a Rodrimar. A Superintendência-Geral propôs distinguir os períodos anterior e posterior à norma, por considerar que a Antaq havia reconhecido a possibilidade de remuneração das atividades de segregação e entrega.

4.5.146. O Tribunal do Cade não acompanhou integralmente essa interpretação. No julgamento concluído em 2018, prevaleceu o entendimento de que a regulação setorial não conferia imunidade à aplicação da legislação concorrencial. A Rodrimar foi condenada e obrigada a se abster da cobrança examinada. A decisão não afastou a competência da Antaq para definir os serviços portuários, mas preservou a possibilidade de o Cade apurar se as condições da cobrança, no caso concreto, produziam efeitos anticoncorrenciais.

4.5.147. A divergência dizia respeito, assim, menos à competência da Antaq para regular o serviço do que aos efeitos dessa regulação sobre o controle concorrencial. Enquanto algumas manifestações da Superintendência-Geral conferiam maior peso ao reconhecimento normativo do SSE, o Tribunal manteve uma análise centrada nas circunstâncias de cada conduta, especialmente diante da dependência econômica dos recintos e da diferenciação das cobranças conforme o destino da carga.

4.5.148. Essa discussão reapareceu no Processo Administrativo nº 08700.000351/2019-53, instaurado para apurar cobrança realizada pela Embraport à Marimex. A Nota Técnica nº 9/2019/CGAA3/SGA1/SG/Cade (SEI/Cade nº 0586186) identificou indícios de elevação dos custos dos recintos independentes e recomendou a adoção de medida preventiva. Após a edição da RN Antaq nº 34/2019 e o recebimento de informações da Agência, a Superintendência-Geral reavaliou a medida, por entender que a previsão expressa do SSE modificava o contexto regulatório, sem excluir a competência do Cade para investigar eventuais abusos.

4.5.149. No Recurso Voluntário nº 08700.001984/2020-12, contudo, a maioria do Tribunal restabeleceu a medida preventiva, conforme a Certidão de Julgamento SEI/Cade nº 0768737. Prevaleceu o entendimento de que o reconhecimento regulatório do SSE não dispensava o exame de seus efeitos concorrenciais no caso concreto. Houve voto divergente no sentido de atribuir maior peso à disciplina e à supervisão exercidas pela Antaq, evidenciando que a principal controvérsia institucional estava no modo de articulação entre a regulação setorial e a defesa da concorrência.

4.5.150. Além dos processos julgados pelo Cade, os órgãos responsáveis pela advocacia da concorrência no Ministério da Fazenda e, posteriormente, no Ministério da Economia apresentaram manifestações formais à Antaq. O Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 15/COGTL/SEAE/MF, de 23 de maio de 2011, defendeu que a movimentação remunerada pelo THC alcançasse a efetiva entrega da carga. Orientação semelhante foi apresentada pela Seprac no Parecer SEI nº 37/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, durante a Audiência Pública Antaq nº 4/2018.

4.5.151. A Diretoria Colegiada da Antaq não acolheu a alteração conceitual proposta. A RN nº 34/2019 preservou a pilha como marco final do *Box Rate* e do THC e reconheceu o SSE como serviço passível de remuneração separada, observadas as condições estabelecidas pela norma.

4.5.152. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia retomou a matéria na Audiência Pública Antaq nº 8/2021, por meio do Parecer SEI nº 5.472/2021/ME, recebido na Antaq sob o SEI nº 1300808. A Secretaria recomendou que o *Box Rate* e o THC alcançassem a entrega da carga ou, mantida a cobrança separada do SSE, que fossem estabelecidos preços máximos prévios, ajustados às características dos terminais.

4.5.153. A contribuição foi parcialmente acolhida no Relatório Técnico nº 5/2021/GRP/SRG (SEI nº 1412334). A redefinição do *Box Rate* e do THC não foi examinada naquela ocasião, por ultrapassar o objeto da audiência e envolver matéria já decidida pela Diretoria. Os elementos relativos à formação dos preços e aos riscos concorrenciais foram, entretanto, incorporados como subsídios ao desenvolvimento da metodologia regulatória.

4.5.154. Após esse percurso, a Antaq e o Cade celebraram o Memorando de Entendimentos nº 1/2021 (SEI/Antaq nº 1355861), no processo nº 50300.011034/2021-56, com a interveniência do Ministério da Infraestrutura. O documento partiu do reconhecimento de que as competências das instituições são distintas e complementares e estabeleceu uma premissa comum: nos termos da regulação setorial e da jurisprudência do Cade, a cobrança do SSE não configura, por si só, ato ilícito.

4.5.155. Essa premissa não importou autorização irrestrita da cobrança. O memorando reconheceu que sua regularidade depende das circunstâncias concretas, podendo ser questionada em razão do valor exigido, de tratamento discriminatório, de sobreposição com atividades já remuneradas ou da ausência de efetiva contraprestação. A convergência consistiu, portanto, em separar o reconhecimento do serviço, em abstrato, da análise das condições pelas quais sua remuneração é exigida.

4.5.156. O documento também procurou organizar a atuação das instituições. Ao Cade caberia intervir quando a cobrança, por seu preço ou por suas condições, apresentasse potencial para produzir os efeitos previstos na legislação concorrencial, sem prejuízo das atribuições da Antaq. À Agência competiria examinar a conformidade da cobrança com a regulação portuária. Para articular essas análises, previu-se

consulta prévia à Antaq, com prazo de resposta, além da comunicação dos processos e do intercâmbio de informações entre as áreas técnicas.

4.5.157. O memorando previu, ainda, a elaboração conjunta de metodologia para a identificação de cobranças inadequadas. Essa metodologia deveria orientar a tramitação das denúncias e o cálculo de valores admitidos por complexo portuário nos processos instaurados para o exame de situações concretas, assegurados o contraditório e a ampla defesa. O próprio documento esclareceu que esse procedimento não constituiria tabelamento nem criação de tabela pública de preços de referência.

4.5.158. Desse modo, o Memorando de Entendimentos não encerrou as controvérsias sobre a composição dos serviços ou sobre a legitimidade de cobranças específicas. Seu principal resultado foi estabelecer uma base de cooperação entre a Antaq e o Cade, reconhecendo que a previsão regulatória do SSE não afasta o controle de eventuais abusos e que a análise concorrencial deve considerar as circunstâncias de cada caso. O documento também previu o desenvolvimento de metodologia conjunta para examinar cobranças inadequadas, sem configurar tabelamento de preços.

4.5.159. Sob perspectiva distinta, a matéria também foi submetida ao controle externo exercido pelo TCU, voltado à avaliação da atuação regulatória da Antaq e das medidas adotadas pela Agência. No TC nº 014.624/2014-1, que resultou no Acórdão nº 1.704/2018-TCU-Plenário (SEI/Antaq nº 0666468), o Tribunal examinou, no contexto de auditoria sobre os gargalos da movimentação de cargas conteinerizadas, a Resolução nº 2.389/2012 e a atuação da Agência diante das controvérsias relacionadas à cobrança pela segregação e entrega de contêineres.

4.5.160. Naquela oportunidade, o TCU não considerou ilegal a delimitação do *Box Rate* adotada pela Agência nem pretendeu definir diretamente as atividades integrantes das cestas. Reconheceu, ao contrário, que essa definição pertencia à Antaq. Foram apontadas, contudo, deficiências na fundamentação do processo normativo e na disponibilidade de informações sobre os custos dos serviços, o que dificultaria a identificação de cobranças em duplicidade e a avaliação de eventuais abusos.

4.5.161. Em razão desse diagnóstico, o Acórdão nº 1.704/2018-TCU-Plenário determinou que a Antaq elaborasse e divulgasse composições de custos capazes de subsidiar o exame da pertinência da cobrança e revisasse a regulamentação. Posteriormente, o Acórdão nº 2.310/2018-TCU-Plenário determinou o desenvolvimento de metodologia para a análise de denúncias sobre preços excessivos e o acompanhamento sistemático dos valores praticados no segmento de contêineres. Essas deliberações contribuíram para os estudos que acompanharam a edição da RN nº 34/2019 e para as discussões posteriores sobre o controle das cobranças relacionadas ao SSE.

4.5.162. A abordagem foi modificada no TC nº 021.408/2019-0. Ao apreciar denúncia relacionada à revisão da disciplina setorial, o Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário entendeu que a cobrança do SSE produzia distorções operacionais e concorrenciais. A decisão partiu, em síntese, da premissa de que as atividades reunidas nessa cesta já estariam remuneradas pelo THC e de que a cobrança dirigida aos recintos retroportuários poderia elevar os custos de agentes que concorrem com os terminais primários no mercado de armazenagem alfandegada.

4.5.163. Com esse fundamento, o TCU determinou à Antaq que anulasse os dispositivos da Resolução nº 72/2022 relativos à possibilidade de cobrança do SSE e suspendeu cautelarmente seus efeitos. Diferentemente das decisões anteriores, que haviam exigido o aperfeiçoamento da regulação sem substituir a escolha da Agência, o novo acórdão alcançou diretamente o conteúdo da solução regulatória adotada.

4.5.164. Em cumprimento à determinação do TCU, a Diretoria Colegiada aprovou o Acórdão nº 409/2022-Antaq (SEI nº 1680598), no processo nº 50300.013454/2019-52, e suspendeu os dispositivos da Resolução nº 72/2022 relativos ao SSE, bem como as respectivas cobranças. A Agência também suspendeu a Audiência Pública nº 7/2022, destinada a discutir os procedimentos e critérios para a análise de condutas abusivas associadas ao serviço. Embora essa providência não tenha sido expressamente determinada pelo Tribunal, o prosseguimento da consulta pressupunha a possibilidade de cobrança do SSE, então afastada pela decisão de controle. As medidas foram formalizadas pela Resolução Antaq nº 84, de 28 de julho de 2022.

4.5.165. A Antaq interpôs pedido de reexame, sustentando, entre outros pontos, que a determinação substituía a solução adotada pelo regulador por outra definida pelo órgão de controle e interrompia o desenvolvimento dos instrumentos destinados a examinar cobranças inadequadas. O recurso, contudo, não foi acolhido pelo Acórdão nº 1.825/2024-TCU-Plenário, que manteve a determinação de anulação.

4.5.166. Em paralelo à controvérsia com o TCU, o Superior Tribunal de Justiça examinou, no Recurso Especial nº 1.899.040/SP, a cobrança realizada pela Embraport à Marimex. Em julgamento publicado em setembro de 2024, o Tribunal manteve a caracterização de abuso de posição dominante no caso concreto, reconhecendo que a previsão do SSE na regulação da Antaq não afastava a incidência da legislação concorrencial. A decisão insere-se, portanto, na discussão sobre a atuação do Cade, não no debate acerca dos limites do controle exercido pelo TCU.

4.5.167. A controvérsia institucional entre a Antaq e o TCU foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio do Mandado de Segurança nº 40.087/DF, impetrado pela ABRATEC contra o Acórdão nº 1.825/2024-TCU-Plenário. Em decisão de 7 de outubro de 2025, o Ministro Dias Toffoli reconsiderou pronunciamento anterior, concedeu a segurança, anulou o ato impugnado e, por extensão, a deliberação do TCU por ele mantida, restabelecendo a plena eficácia da Resolução nº 72/2022.

4.5.168. Em cumprimento à decisão, a Deliberação-DG nº 81/2025 (SEI nº 2721315), posteriormente referendada pelo Acórdão nº 735/2025-Antaq (SEI nº 2734307), tornou sem efeito o Acórdão nº 409/2022-Antaq. Na mesma linha, a Resolução Antaq nº 132/2025 (SEI nº 2721350) revogou a Resolução nº 84/2022 e restabeleceu a eficácia dos dispositivos da Resolução nº 72/2022 relativos ao SSE.

4.5.169. A União, em defesa do ato impugnado do TCU, interpôs agravo regimental. Em julgamento concluído em 9 de março de 2026, a Segunda Turma do STF negou provimento ao recurso e manteve o entendimento de que a Corte de Contas havia avançado sobre matéria inserida na competência técnica e regulatória da Antaq. O fundamento central foi a distinção entre o controle externo da legalidade e dos resultados da regulação e a substituição da Agência na escolha da solução aplicável ao setor.

4.5.170. Ao reproduzir, com adaptações e acréscimos, os fundamentos da decisão agravada, o Ministro Dias Toffoli consignou:

> "Julgo, assim, que o TCU, ao vedar a possibilidade da cobrança do SSE, adentrou indevidamente, embora sob o pretexto de atuação dentro de suas competências institucionais, em escolha para problema regulatório que o legislador confiou à ANTAQ. Corroborando o entendimento, cito trecho do parecer do Ministério Público Federal, que se apoiou na doutrina de Benjamin Zymler:" (STF, MS nº 40.087/DF, terceiro agravo regimental, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento concluído em 9 de março de 2026, voto do Relator, p. 22).

4.5.171. O voto também reconheceu a capacidade institucional da Antaq para disciplinar o problema regulatório, consideradas suas atribuições legais, sua experiência e os procedimentos de participação social adotados na elaboração das normas. Ressaltou, ainda, que a Resolução nº 72/2022 contém mecanismos de proteção da concorrência e não afasta a competência do Cade para examinar eventuais abusos. Posteriormente, a União opôs embargos de declaração, que foram rejeitados pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), mantendo-se a decisão que anulou o Acórdão nº 1.825/2024-TCU-Plenário e restabeleceu a plena eficácia da Resolução Antaq nº 72/2022, inclusive quanto à disciplina da cobrança do Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE). O resultado foi comunicado à Agência para ciência, conforme registrado na Cota nº 00448/2026/PFANTAQ/PGF/AGU, (SEI nº 3044923).

4.5.172. Outras controvérsias relativas à cobrança do SSE, foram examinadas pelo Poder Judiciário. Em documentação encaminhada à Antaq pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (Abratec), foram apresentados dois processos com decisões transitadas em julgado. No ARE nº 1.286.157/SP, o Supremo Tribunal Federal manteve o resultado de julgamento relacionado à validade de atos da antiga Codesp que estabeleceram preços máximos para a cobrança de SSE na entrega de contêineres a recintos retroportuários. A decisão recorrida havia reconhecido, nas circunstâncias daquele caso, a existência de serviço economicamente destacável. O STF, contudo, não reexaminou essa conclusão

quanto ao mérito, por entender que a revisão dependeria da análise de legislação infraconstitucional e do conjunto de fatos e provas. O trânsito em julgado ocorreu em 20 de março de 2021.

4.5.173. No ARE nº 1.443.287/SP, a controvérsia envolveu decisão do Cade sobre a cobrança de SSE e a delimitação das atribuições da autoridade concorrencial e da Antaq. A Segunda Turma do STF negou provimento ao agravo, mantendo o resultado do julgamento anterior, sob o fundamento de que a discussão sobre essas competências não apresentava questão constitucional passível de exame pela via extraordinária. O trânsito em julgado ocorreu em 27 de fevereiro de 2024. Embora os dois processos revelem decisões judiciais definitivas sobre situações específicas, seus resultados não representam reconhecimento geral da licitude de toda cobrança de SSE, nem afastam a necessidade de examinar a efetiva prestação do serviço, sua eventual sobreposição com outras atividades remuneradas e possíveis efeitos concorrenciais. Essas questões permanecem relevantes para a atuação regulatória da Antaq e para a análise das alternativas consideradas nesta AIR.

4.5.174. No Processo Administrativo nº 08700.003050/2019-81, instaurado a partir de representação do Centro Logístico Integrado Fastcargo S.A. contra a Itapoá Terminais Portuários S.A., a Superintendência-Geral do Cade concluiu, por meio da Nota Técnica nº 27/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, pela não configuração de infração à ordem econômica relacionada à cobrança de SSE. Esse entendimento foi acolhido no Despacho SG nº 370/2026, de 26 de março de 2026, que determinou o arquivamento do feito no âmbito da Superintendência-Geral e o encaminhamento dos autos ao Tribunal Administrativo do Cade, com recomendação de arquivamento. Até a presente consulta, não foi identificada deliberação posterior do Tribunal sobre o caso.

4.5.175. Em outro processo, de nº 08700.003006/2017-18, relativo à cobrança de SSE pela Brasil Terminal Portuário S.A. (BTP), no Porto de Santos, o Ministério Público Federal junto ao Cade apresentou, em setembro de 2026, o Parecer nº 22/2026/MPF/CADE (SEI/Cade nº 1819188). Diferentemente da Superintendência-Geral do Cade, que havia recomendado o arquivamento desse processo, o MPF manifestou-se pela condenação da empresa por infração à ordem econômica. Sua análise considerou não apenas a cobrança de SSE, mas também alegações relativas à retenção de contêineres e a práticas de direcionamento de clientes, no contexto da concorrência entre terminais portuários e recintos alfandegados.

4.5.176. O parecer também ressaltou que a existência de regulação setorial não afasta, por si só, a aplicação da legislação de defesa da concorrência. Além disso, recomendou que o Cade emita orientação preventiva quanto à necessidade de aperfeiçoamento da atuação regulatória da Antaq, especialmente mediante a definição de critérios para identificação de possíveis abusos na cobrança de SSE, consideradas as particularidades de cada operador portuário. Recomendou, ainda, que o Tribunal do Cade reexamine o Memorando de Entendimentos celebrado entre as duas instituições e se manifeste colegiadamente sobre seu conteúdo. Essas conclusões representam o posicionamento do MPF no processo, cabendo ao Tribunal do Cade apreciar a controvérsia e decidir sobre eventual responsabilização.

4.5.177. O conjunto dessas manifestações evidencia que a disciplina dos serviços portuários envolve competências institucionais distintas e complementares. Cabe à Antaq, no exercício de sua competência regulatória, definir o conteúdo dos serviços, a composição das cestas e as condições de sua cobrança, sem prejuízo do controle externo da legalidade de sua atuação. Conforme reconhecido pelo STF, esse controle não autoriza o TCU a substituir a Agência nas escolhas regulatórias que lhe foram atribuídas por lei. Por sua vez, a existência de previsão normativa para determinado serviço não afasta a competência do Cade para examinar eventuais infrações à ordem econômica, consideradas as circunstâncias concretas. Embora existam decisões judiciais e administrativas sobre situações específicas, permanecem controvérsias quanto à delimitação das atividades e às condições de sua remuneração. Nesse contexto, compete à Antaq avaliar, de forma fundamentada, a necessidade de aperfeiçoamento da disciplina setorial, à luz das evidências reunidas e das alternativas examinadas nesta AIR.

5. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS CAUSAS DO PROBLEMA REGULATÓRIO

5.1. Processo de identificação e formulação do problema regulatório

5.1.1. A identificação e a formulação do problema regulatório constituíram uma das etapas centrais da Oficina de Análise de Impacto Regulatório do Tema 3.10. O trabalho foi desenvolvido de forma progressiva, buscando distinguir a situação-problema que motivou a inclusão do tema na Agenda Regulatória, suas manifestações concretas, os fatores que contribuem para sua ocorrência e as consequências dela decorrentes. Essa distinção mostrou-se particularmente relevante diante da complexidade das controvérsias relacionadas à cobrança de serviços portuários prestados às cargas conteinerizadas e da multiplicidade de questões regulatórias, econômicas, operacionais, concorrenciais e institucionais envolvidas.

5.1.2. Conforme descrito no Capítulo 2, a análise foi estruturada com apoio das metodologias da **Árvore do Problema** e dos **5 Porquês**. A aplicação combinada dessas ferramentas permitiu que as questões inicialmente apresentadas fossem sucessivamente questionadas quanto à sua natureza e posição na cadeia causal, evitando que sintomas, consequências ou possíveis soluções fossem prematuramente caracterizados como o problema regulatório propriamente dito. A construção da árvore, portanto, não teve finalidade meramente gráfica: constituiu instrumento de organização e teste das relações de causalidade discutidas pelo Grupo de Trabalho.

5.1.3. O ponto de partida das discussões foi mais amplo que a definição posteriormente alcançada. As controvérsias que motivaram o Tema 3.10 estavam fortemente associadas às cobranças incidentes sobre cargas conteinerizadas, em especial às discussões relativas ao Serviço de Segregação e Entrega – SSE, às relações entre terminais portuários e recintos retroportuários e aos efeitos das transformações dos procedimentos aduaneiros sobre esses fluxos. No decorrer da Oficina, entretanto, verificou-se que a questão regulatória subjacente não se limitava a uma rubrica específica nem necessariamente a determinado regime ou procedimento aduaneiro.

5.1.4. Esse processo levou o Grupo de Trabalho a examinar diferentes possibilidades de formulação do problema. Entre os elementos considerados ao longo das discussões estiveram a insuficiente caracterização dos serviços portuários, a criação unilateral de rubricas, a possibilidade de cobrança por atividades já compreendidas em outros serviços, a heterogeneidade das denominações utilizadas pelos terminais, a existência e o exercício de poder de mercado e a possibilidade de imposição de cobranças potencialmente indevidas ou abusivas. As discussões também alcançaram aspectos relacionados à estrutura regulatória existente e à prestação dos serviços em regime de eficiência.

5.1.5. Um dos principais avanços conceituais dessa etapa consistiu na distinção entre a existência material de determinada atividade operacional e a existência de um serviço autônomo passível de remuneração específica. O Grupo de Trabalho reconheceu que a realização física de uma atividade não implica, por si só, a existência de novo serviço remunerável, especialmente quando essa atividade possa já estar compreendida na remuneração de outro serviço. Dessa constatação decorreu a necessidade de identificar, previamente à análise dos preços, o conteúdo de cada serviço, seu fato gerador, o tomador ou responsável pelo pagamento e a eventual existência de remuneração anterior que já contemple as atividades realizadas.

5.1.6. A discussão permitiu também distinguir duas dimensões pelas quais uma cobrança potencialmente problemática pode se manifestar. A primeira está relacionada à incidência da cobrança, quando se questiona a própria existência ou autonomia do serviço que lhe dá origem, inclusive diante da possibilidade de a atividade já estar compreendida na remuneração de outro serviço. A segunda refere-se à precificação, situação em que a existência e a autonomia do serviço não são necessariamente controvertidas, mas se questiona se o preço cobrado pode ser considerado abusivo. Essa diferenciação mostrou-se relevante porque evidenciou que as duas dimensões, embora relacionadas ao mesmo problema regulatório, não necessariamente demandam os mesmos instrumentos de atuação. A Oficina reconheceu, assim, que a análise da abusividade não poderia se limitar ao valor cobrado: antes de avaliar se determinado preço é abusivo, é necessário verificar se existe efetivamente um serviço autônomo que legitime a incidência daquela cobrança.

5.1.7. A distinção teve consequência direta para a construção das alternativas regulatórias. No que se refere à precificação, as discussões consideraram a elaboração de metodologia destinada à aferição da abusividade das cobranças como elemento integrante do cenário regulatório de referência, pelo fato da metodologia de abusividade já estar em elaboração na Agência, e não como nova alternativa

de atuação a ser introduzida pelo Tema 3.10. Dessa forma, para fins da comparação das alternativas, a metodologia de aferição de abusividade foi incorporada ao status quo no tratamento da dimensão relativa ao preço, enquanto a AIR passou a concentrar parte relevante da construção de alternativas na dimensão da incidência, isto é, na definição e caracterização dos serviços, de seus fatos geradores, das atividades compreendidas, dos responsáveis pela contratação ou pagamento e dos limites entre serviços já remunerados e cobranças autônomas.

5.1.8. Essa opção metodológica não significa que a dimensão da precificação tenha sido excluída do problema regulatório. Ao contrário, ela permanece como uma de suas possíveis manifestações. A distinção apenas reconhece que, para fins de construção do cenário-base e comparação das alternativas, já havia uma resposta regulatória em desenvolvimento destinada especificamente ao exame da abusividade dos preços. A Oficina procurou, desse modo, evitar que uma providência já compreendida no cenário de referência fosse artificialmente apresentada como alternativa nova da AIR, preservando a comparação entre opções efetivamente adicionais de intervenção.

5.1.9. Paralelamente, as discussões aprofundaram a dimensão econômico-concorrencial da situação analisada. O exercício de poder de mercado passou a ser considerado não apenas sob a perspectiva tradicional de concentração, mas também em razão das características particulares da operação portuária. Uma vez descarregada a carga em determinada instalação, o usuário pode encontrar limitações práticas à substituição do prestador daquele conjunto de serviços, circunstância discutida na Oficina como poder de mercado circunstancial ou poder de fato sobre a carga. Esse poder, portanto, pode decorrer da própria configuração operacional e da localização física do contêiner, independentemente da participação de mercado do terminal considerada isoladamente.

5.1.10. A presença de poder de mercado, contudo, não foi considerada suficiente para caracterizar, por si só, o problema regulatório. Durante a construção da árvore, o Grupo de Trabalho diferenciou a existência dessa condição estrutural de seu eventual exercício mediante a imposição de condições potencialmente abusivas. Da mesma forma, evitou-se definir o problema como simples “falta de norma”, uma vez que essa formulação anteciparia uma possível resposta regulatória antes da comparação das alternativas. O entendimento desenvolvido foi o de que poder de mercado, deficiências ou lacunas regulatórias e demais fatores explicativos deveriam integrar a estrutura de causas, e não o próprio enunciado do problema.

5.1.11. Esse refinamento tornou-se particularmente importante na reunião de 11 de maio de 2026, quando foram revisitadas formulações que associavam diretamente o problema ao exercício de poder de mercado, à inadequação dos instrumentos regulatórios ou à ausência de padronização. O Grupo de Trabalho concluiu que a incorporação desses elementos ao enunciado confundiria o problema com suas causas e poderia conferir caráter excessivamente prescritivo ao diagnóstico. Optou-se, assim, por uma formulação mais sintética e neutra, mantendo tais elementos na árvore causal.

5.1.12. O mesmo processo de depuração ocorreu em relação ao escopo material do problema. Embora trânsito aduaneiro e despacho sobre águas tenham permanecido como elementos relevantes para a compreensão do Tema 3.10, entendeu-se que o fenômeno identificado não dependia necessariamente de um procedimento aduaneiro específico. Restringir o problema a esses fluxos poderia excluir situações submetidas à mesma lógica econômica e regulatória e, adicionalmente, vincular sua definição a procedimentos sujeitos a transformações decorrentes da modernização aduaneira. As discussões convergiram, portanto, para uma abordagem centrada nos serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres.

5.1.13. Também foram progressivamente reposicionados outros elementos inicialmente considerados candidatos à própria definição do problema. Questões como insegurança jurídica, conflitos administrativos e judicialização passaram a ser compreendidas predominantemente como consequências ou manifestações do problema, e não como o problema regulatório em si. Essa diferenciação mostrou-se importante inclusive para as etapas posteriores da AIR, pois a quantidade de conflitos não necessariamente varia de forma direta e imediata com a intensidade do problema regulatório. As discussões posteriores da Oficina reiteraram que o núcleo analítico deveria permanecer no risco de condutas abusivas, evitando confundi-lo com indicadores ou consequências observáveis, como a existência de conflitos entre os agentes.

5.1.14. A aplicação sucessiva dessas distinções — problema *versus* causa; causa *versus* consequência; atividade *versus* serviço autônomo; incidência *versus* precificação; existência de poder de mercado *versus* seu exercício potencialmente abusivo — permitiu progressivamente depurar a formulação inicialmente debatida. Ao final desse processo, houve convergência e posterior validação pelo Grupo de Trabalho da seguinte definição:

***Problema Regulatório**: Risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres.*

5.1.15. A formulação foi expressamente aprovada pelo grupo e passou a constituir o centro da estrutura lógica construída na Oficina, mantendo-se o exercício de poder de mercado, as assimetrias, as deficiências na caracterização dos serviços e os demais fatores identificados no plano causal. O diagrama consolidado produzido durante as oficinas registra a mesma formulação como "Problema Central", circundada pelas causas e consequências consensuadas no processo.

5.1.16. A formulação adotada deve ser compreendida, portanto, como resultado de um processo de refinamento analítico, e não como pressuposto inicial da AIR. Sua utilização não implica afirmar, antecipadamente, que tenham sido comprovadas condutas abusivas generalizadas ou que determinada cobrança específica seja necessariamente irregular. Ao utilizar a expressão "risco", a definição desloca o foco para a identificação das condições econômicas, regulatórias e institucionais capazes de permitir ou favorecer essas condutas e para a avaliação da necessidade e da proporcionalidade de eventual atuação regulatória. A análise dessas condições é desenvolvida nos itens seguintes, a partir da árvore do problema consolidada na Oficina e do confronto das hipóteses causais nela representadas com as evidências reunidas ao longo da AIR.

5.2. Aplicação da metodologia dos 5 Porquês

5.2.1. A metodologia dos 5 Porquês foi utilizada nas Oficinas de AIR como instrumento de investigação e aprofundamento das questões inicialmente associadas à situação-problema. A partir de diferentes elementos levantados pelo Grupo de Trabalho, o exercício consistiu em questionar sucessivamente os fatores que poderiam explicar sua ocorrência, procurando avançar das manifestações mais imediatas para condições, mecanismos e fatores subjacentes relevantes para a compreensão do problema regulatório. Sua finalidade, portanto, não foi produzir, de forma automática, uma cadeia causal definitiva, mas ampliar e organizar a investigação que posteriormente subsidiaria a construção da Árvore do Problema.

5.2.2. A aplicação da metodologia foi adaptada à natureza das discussões desenvolvidas nas Oficinas. Embora denominada "5 Porquês", sua utilização não pressupôs que todos os percursos devessem necessariamente alcançar cinco níveis de aprofundamento, nem que cada resposta conduzisse a uma única causa subsequente. Conforme o desenvolvimento das discussões, determinados percursos se bifurcaram, outros convergiram para fatores já identificados em caminhos distintos e alguns foram encerrados antes do quinto nível, quando se considerou alcançado grau suficiente de aprofundamento. O diagrama resultante procura preservar essa dinâmica, registrando não apenas sequências lineares, mas também as conexões e convergências identificadas durante o exercício.

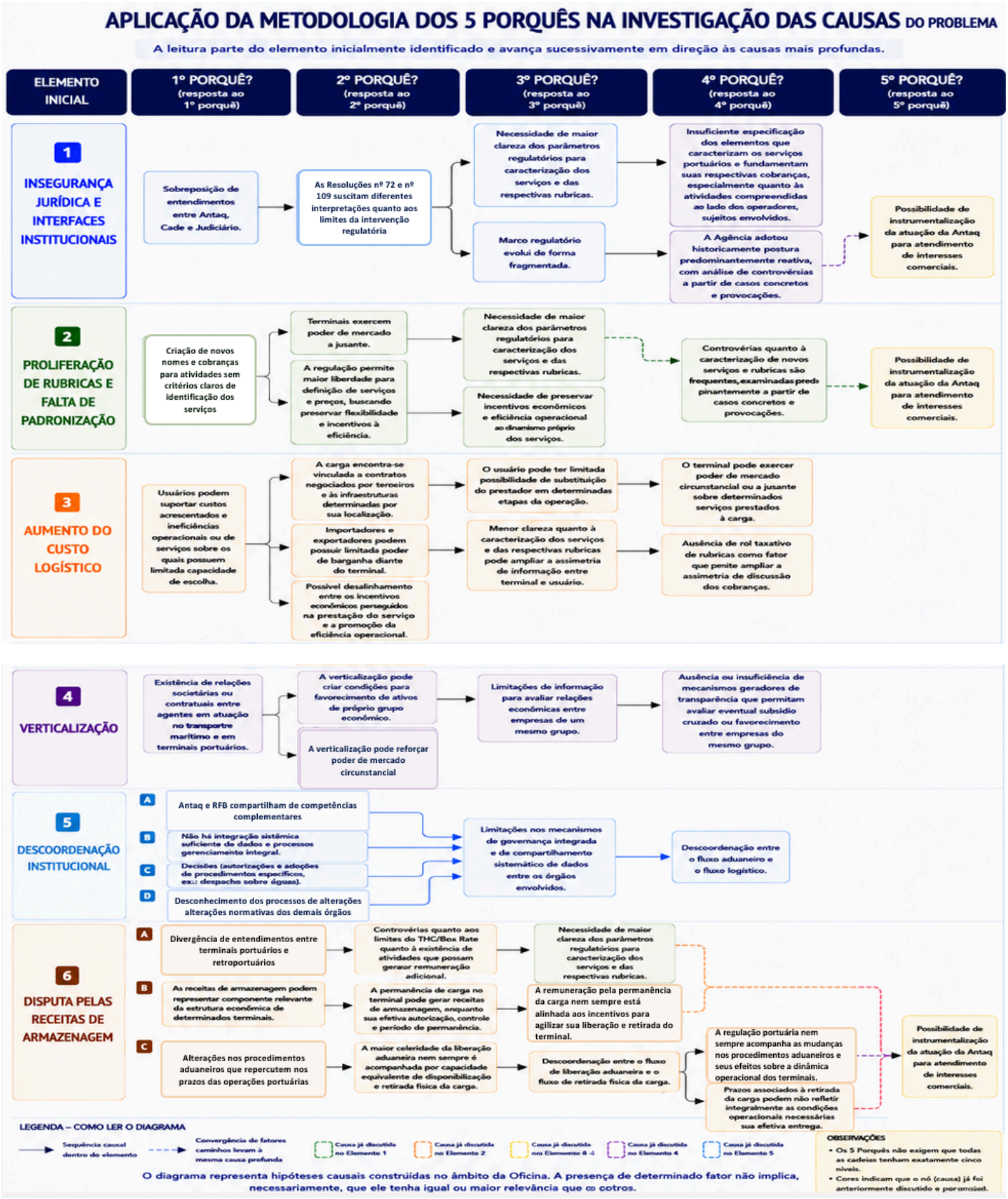
5.2.3. Essa característica é importante para a leitura da Figura 03. A posição ocupada por determinado fator no diagrama não representa, por si só, sua importância relativa, sua frequência no setor ou seu grau de contribuição para o problema regulatório. Em particular, o fato de uma mesma formulação aparecer ao final de diferentes percursos não significa que ela tenha sido identificada como "causa-raiz" comum ou principal do problema. Os níveis sucessivos dos "porquês" registram o caminho argumentativo percorrido em cada discussão, e não uma hierarquia de relevância entre os fatores. A consolidação das causas, sua qualificação e sua posição na estrutura causal foram realizadas posteriormente, na construção da Árvore do Problema.

5.2.4. Também por essa razão, os fatores representados na Figura 03 devem ser compreendidos como hipóteses e mecanismos examinados pelo Grupo de Trabalho, e não como constatações de ocorrência generalizada ou relações causais já comprovadas. O exercício permitiu testar formulações, identificar conexões entre questões inicialmente tratadas de maneira separada e, inclusive, reconhecer

situações em que determinado elemento inicialmente percebido como causa poderia ser mais adequadamente compreendido como condição, manifestação, consequência ou fator intermediário.

5.2.5. A aplicação dos 5 Porquês desempenhou, assim, função instrumental no processo de construção da estrutura causal da AIR. Seus resultados foram posteriormente reorganizados e qualificados à luz do conjunto das discussões das Oficinas, permitindo distinguir os fatores relevantes para a Árvore do Problema e evitando que todos os elementos levantados durante a investigação fossem automaticamente incorporados como causas diretas ou causas-raiz.

Figura 03 – Aplicação da metodologia dos 5 Porquês na investigação das causas do problema regulatório



Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR do Tema 3.10.

5.2.6. O exercício foi desenvolvido a partir de seis elementos iniciais: insegurança jurídica e interfaces institucionais; proliferação de rubricas e falta de padronização; aumento do custo logístico; verticalização; descoordenação institucional; e disputa pelas receitas de armazenagem. A escolha desses elementos refletiu questões que emergiram das discussões realizadas nas Oficinas e não significou sua classificação prévia como causas diretas ou causas-raiz do problema regulatório. Cada um deles funcionou como ponto de partida para a investigação das relações que poderiam contribuir para explicar a situação-problema ou seus efeitos.

5.2.7. No primeiro elemento, relativo à insegurança jurídica e às interfaces institucionais, o exercício partiu da coexistência de entendimentos entre Antaq, Cade e Poder Judiciário e das diferentes interpretações suscitadas pelas Resoluções nº 72 e nº 109 quanto aos limites da intervenção regulatória. O aprofundamento seguiu duas vertentes. A primeira alcançou a necessidade de maior clareza dos parâmetros regulatórios utilizados para caracterizar os serviços e suas respectivas rubricas, associada à insuficiente especificação de elementos relevantes para a caracterização e fundamentação das cobranças, como as atividades compreendidas, o fato gerador e os sujeitos envolvidos. A segunda examinou o caráter fragmentado da evolução do marco regulatório e a atuação historicamente desenvolvida pela Agência predominantemente a partir de casos concretos e provocações.

5.2.8. Nesse segundo percurso, discutiu-se também a possibilidade de instrumentalização da atuação da Antaq para atendimento de interesses comerciais. Esse aspecto foi tratado com cautela no exercício, não como consequência necessária do modelo de atuação da Agência, mas como hipótese a ser considerada na reflexão sobre o desenho dos instrumentos regulatórios. A discussão evidenciou a necessidade de conciliar maior clareza e previsibilidade regulatória com a preservação de flexibilidade suficiente para contemplar diferentes configurações operacionais e evitar que a atuação regulatória seja direcionada à solução de controvérsia de negociações comerciais entre agentes do setor..

5.2.9. No segundo elemento, referente à proliferação de rubricas e à falta de padronização, a investigação partiu da criação de novos nomes e cobranças para atividades cuja inclusão em outros serviços pode ser objeto de controvérsia. Um dos percursos examinou a relação dessa situação com o exercício de poder de mercado a jusante e com a necessidade de maior clareza dos parâmetros de caracterização dos serviços e das respectivas rubricas. Nesse contexto, a análise destacou que controvérsias sobre a caracterização de novos serviços e cobranças frequentemente chegam à Agência por meio de casos concretos e provocações, estabelecendo conexão com questões já identificadas no primeiro elemento.

5.2.10. Outro percurso reconheceu, contudo, uma dimensão distinta da mesma questão: a maior liberdade para definição de serviços e preços também se relaciona à preservação de flexibilidade e de incentivos econômicos à eficiência operacional e à diferenciação dos serviços. Essa constatação foi importante para evitar que a diversidade de rubricas ou a inexistência de um rol taxativo fossem tratadas, por si sós, como falhas regulatórias. O exercício evidenciou, assim, uma tensão relevante para as etapas posteriores da AIR entre, de um lado, clareza, comparabilidade e previsibilidade das cobranças e, de outro, flexibilidade para diferenciação dos serviços e preservação de incentivos à eficiência.

5.2.11. O terceiro elemento passou a ser formulado como aumento do custo logístico, em substituição à referência mais ampla ao “Custo Brasil”. O exercício partiu da hipótese de que usuários podem suportar custos decorrentes de ineficiências operacionais ou de serviços sobre os quais possuam limitada capacidade de escolha. A investigação identificou três mecanismos distintos pelos quais essa situação poderia ocorrer.

5.2.12. O primeiro está relacionado à própria configuração da cadeia logística. A vinculação da carga a contratos negociados por terceiros e à infraestrutura determinada por sua localização pode limitar a possibilidade de substituição do prestador em determinadas etapas da operação, criando condições para o exercício circunstancial de poder de mercado a jusante. O segundo refere-se ao limitado poder de barganha que importadores e exportadores podem apresentar diante do terminal, situação que pode ser agravada por menor clareza quanto à caracterização dos serviços e das respectivas rubricas e pela

consequente assimetria de informação. O terceiro corresponde à hipótese de eventual desalinhamento entre os incentivos econômicos presentes na prestação dos serviços e a promoção da eficiência operacional. Esses percursos não pressupõem a ocorrência generalizada de exercício abusivo de poder de mercado, mas procuram explicitar condições que podem afetar a capacidade de escolha, negociação e contestação das cobranças pelos usuários.

5.2.13. A verticalização constituiu o quarto elemento investigado. Sua análise partiu da existência de relações societárias ou contratuais entre agentes com atuação no transporte marítimo e em terminais portuários. A discussão reconheceu que essas relações podem produzir diferentes efeitos e, por essa razão, evitou tratar a verticalização como problema em si mesma. Um dos percursos examinou a possibilidade de que determinadas estruturas verticalizadas criem condições para favorecimento de ativos do próprio grupo econômico e as limitações informacionais existentes para avaliação das relações econômicas entre empresas relacionadas. Nesse contexto, discutiu-se a suficiência dos mecanismos de transparência disponíveis para permitir a avaliação de eventual subsídio cruzado ou favorecimento intragrupo.

5.2.14. Em percurso paralelo, considerou-se que a verticalização pode reforçar condições de exercício de poder de mercado em determinadas configurações da cadeia logística. A inclusão desse fator no diagrama não estabelece relação necessária entre verticalização, poder de mercado e conduta abusiva. Sua relevância depende das condições concretas das relações societárias ou contratuais, da estrutura dos mercados envolvidos e das possibilidades efetivas de escolha existentes em cada etapa da cadeia.

5.2.15. No quinto elemento, relativo à descoordenação institucional, a aplicação dos 5 Porquês assumiu configuração distinta dos demais percursos. Em vez de uma sequência causal estritamente linear, foram identificados fatores institucionais inter-relacionados: a existência de competências e objetivos institucionais distintos entre Antaq e Receita Federal no tratamento dos fluxos portuários e aduaneiros; a insuficiente integração sistêmica de dados, informações e processos entre as autoridades aduaneiras e o regulador portuário; a autonomia das diferentes jurisdições aduaneiras para adoção de procedimentos específicos; e a predominância de mecanismos pontuais de diálogo interinstitucional.

5.2.16. Esses fatores convergiram para a identificação de limitações nos mecanismos de governança integrada e de compartilhamento sistemático de dados e informações entre os órgãos envolvidos, com possíveis reflexos sobre a coordenação entre o fluxo aduaneiro e o fluxo logístico. A representação não contém juízo de inadequação sobre as competências ou sobre a atuação individual das instituições envolvidas. Busca evidenciar que decisões adotadas em uma esfera podem produzir repercussões operacionais em outra e que a coordenação entre os diferentes regimes institucionais constitui elemento relevante para o funcionamento da cadeia logística.

5.2.17. O sexto elemento, referente à disputa pelas receitas de armazenagem, foi organizado em três percursos complementares. O primeiro concentrou-se nas divergências de entendimento entre terminais portuários e recintos retroportuários quanto à autonomia de determinadas cobranças. O aprofundamento conduziu às controvérsias acerca dos limites do THC/*Box Rate* e da existência de atividades que possam justificar remuneração autônoma, retornando à necessidade, já identificada em outros elementos, de clareza dos parâmetros utilizados para caracterização dos serviços e das respectivas rubricas.

5.2.18. O segundo percurso examinou os incentivos econômicos associados à armazenagem. Partiu-se do reconhecimento de que as receitas de armazenagem podem representar componente relevante da estrutura econômica de determinados terminais e de que a permanência da carga no terminal pode gerar receitas dessa natureza, enquanto sua retirada mais célere reduz o período de permanência. O exercício permitiu, a partir daí, formular a hipótese de eventual desalinhamento entre os incentivos econômicos associados à permanência da carga e os objetivos de maior giro e eficiência logística. Essa hipótese não implica considerar ilegítima a receita de armazenagem, nem pressupõe estratégia deliberada de retenção da carga pelos terminais; procura apenas identificar os incentivos econômicos que podem estar presentes na estrutura de prestação dos serviços.

5.2.19. O terceiro percurso examinou as repercussões das transformações dos procedimentos aduaneiros sobre a operação portuária. Alterações voltadas à maior celeridade da liberação da carga podem introduzir exigências e prazos com repercussões sobre a operação dos terminais. A discussão

evidenciou que maior celeridade da liberação aduaneira nem sempre é acompanhada por capacidade equivalente de disponibilização e retirada física da carga, o que pode produzir descoordenação entre o fluxo de liberação aduaneira e o fluxo físico da operação. Nesse contexto, foram consideradas tanto a capacidade da regulação portuária de acompanhar alterações relevantes nos procedimentos aduaneiros quanto a compatibilidade dos prazos associados à retirada da carga com as condições operacionais necessárias à sua efetiva entrega.

5.2.20. Um aspecto que merece esclarecimento específico para a adequada interpretação do diagrama é a recorrência, em três dos percursos examinados — insegurança jurídica e interfaces institucionais, proliferação de rubricas, falta de padronização e disputa pelas receitas de armazenagem —, da formulação relativa à possibilidade de instrumentalização da atuação da Antaq para atendimento de interesses comerciais. A repetição desse elemento decorreu da convergência das discussões para uma preocupação comum acerca da forma de atuação regulatória diante de controvérsias concretas. Não significa, contudo, que o Grupo de Trabalho tenha identificado a instrumentalização da Agência como causa-raiz comum aos três elementos, tampouco como principal explicação para o problema regulatório.

5.2.21. A hipótese discutida nas Oficinas esteve relacionada, sobretudo, ao equilíbrio entre diferentes formas de intervenção. De um lado, maior especificação regulatória, padronização ou atuação prévia da Agência pode ampliar a previsibilidade e reduzir determinadas controvérsias; de outro, instrumentos excessivamente rígidos ou uma atuação regulatória excessivamente orientada à resolução de situações particulares podem deslocar para a Agência disputas de natureza predominantemente comercial ou criar incentivos para que agentes busquem utilizar a regulação como instrumento de proteção de seus próprios interesses. A “possibilidade de instrumentalização” foi registrada, portanto, como risco a ser considerado no desenho da intervenção, e não como constatação de comportamento dos agentes ou deficiência institucional comprovada. Sua recorrência no exercício serviu, inclusive, para evidenciar a necessidade de ponderar esse risco nas etapas posteriores da AIR, juntamente com os benefícios esperados em consequência da redução de conflitos.

5.2.22. A leitura conjunta dos seis elementos evidencia que o exercício não produziu seis cadeias causais independentes. Ao contrário, determinados fatores reapareceram ou se conectaram ao longo de diferentes percursos, especialmente aqueles relacionados à caracterização dos serviços e das respectivas cobranças, às condições de poder de mercado e de barganha, aos incentivos econômicos presentes na prestação dos serviços e às formas de atuação e coordenação institucional. Essas convergências contribuíram para identificar os fatores que deveriam ser posteriormente organizados na Árvore do Problema e para evitar a multiplicação de causas que, embora formuladas de maneiras distintas durante as discussões, remetiam a questões subjacentes comuns.

5.2.23. O exercício também permitiu distinguir com maior precisão elementos de natureza diversa. Poder de mercado, verticalização, assimetria de informação, incentivos econômicos, insuficiente clareza na caracterização dos serviços e descoordenação institucional não foram tratados automaticamente como irregularidades ou como causas suficientes do problema regulatório. Foram examinados como condições, mecanismos ou hipóteses causais cuja relevância depende da forma como se combinam em situações concretas.

5.2.24. Os encadeamentos representados na Figura 03 devem, portanto, ser compreendidos como hipóteses causais construídas no âmbito das Oficinas de AIR. A presença de determinado fator não implica, por si só, a constatação da ocorrência de conduta abusiva, nem estabelece relação causal necessária ou suficiente com o problema regulatório. Da mesma forma, as cadeias representadas não precisam alcançar cinco níveis de aprofundamento, uma vez que o exercício foi encerrado sempre que o Grupo de Trabalho considerou ter alcançado nível suficiente para a compreensão do mecanismo investigado.

5.3. **Análise da estrutura causal do problema regulatório**

5.3.1. A aplicação dos 5 Porquês, apresentada no item anterior, constituiu a etapa exploratória da investigação causal. A partir dos seis elementos iniciais selecionados pelo Grupo de Trabalho — insegurança jurídica e interfaces institucionais; proliferação de rubricas e falta de padronização; aumento

do custo logístico; verticalização; descoordenação institucional; e disputa pelas receitas de armazenagem —, o exercício permitiu aprofundar sucessivamente as questões discutidas nas Oficinas e explicitar possíveis fatores subjacentes às situações inicialmente identificadas.

5.3.2. A leitura conjunta dos diferentes percursos, contudo, demonstrou que os seis elementos não correspondiam a seis cadeias causais independentes. Ao contrário, fatores semelhantes reapareciam em diferentes ramificações, enquanto questões inicialmente formuladas de maneira distinta convergiam para mecanismos explicativos comuns. Entre essas convergências destacaram-se as condições de poder de mercado e de barganha, a caracterização dos serviços e das respectivas cobranças, os incentivos econômicos presentes na prestação dos serviços, a suficiência dos parâmetros regulatórios e as formas de atuação e coordenação institucional.

5.3.3. Essa convergência constitui precisamente a passagem metodológica entre o exercício dos 5 Porquês e a análise causal desenvolvida neste item. Se, no item anterior, interessava preservar os diferentes caminhos percorridos durante a investigação — inclusive suas bifurcações, convergências e distintos níveis de aprofundamento —, a partir deste ponto a análise passa a concentrar-se nos fatores que emergiram desses percursos e nas relações existentes entre eles. O objetivo deixa de ser reproduzir a sequência das perguntas formuladas nas Oficinas e passa a ser compreender a estrutura causal que será posteriormente sintetizada na Árvore do Problema.

5.3.4. Para sistematizar os resultados dessa investigação e tornar mais clara a apresentação das relações causais, optou-se, na etapa de consolidação do diagnóstico, por organizar os fatores identificados em três eixos inter-relacionados: **(i) estrutura econômica e poder sobre a carga; (ii) caracterização, transparência e estrutura dos serviços; e (iii) estrutura regulatória e institucional**. Essa divisão constitui uma opção metodológica de sistematização adotada para a elaboração da AIR e não uma categorização formalmente estabelecida nas Oficinas. Os trabalhos do Grupo forneceram os elementos, relações e hipóteses causais que fundamentam a análise; a organização posterior em eixos teve por finalidade conferir maior inteligibilidade a esse conjunto e facilitar sua representação na Árvore do Problema.

5.3.5. A opção por esse agrupamento decorreu da leitura integrada do material produzido nas Oficinas, que revelou proximidades e interdependências entre fatores originados de diferentes percursos dos 5 Porquês. A sistematização busca, assim, tornar essas relações mais compreensíveis, sem alterar o conteúdo das discussões nem pressupor que os fatores agrupados atuem de forma isolada.

(i) Estrutura econômica e poder sobre a carga

5.3.6. O primeiro eixo reúne fatores econômicos e operacionais que, nos diferentes percursos dos 5 Porquês, apareceram associados às condições de escolha e negociação dos usuários e aos incentivos presentes na prestação dos serviços às cargas. O aprofundamento do aumento do custo logístico, da disputa pelas receitas de armazenagem, da verticalização e, em parte, da proliferação de rubricas conduziu a fatores recorrentes que, reorganizados para a construção da Árvore do Problema, podem ser compreendidos a partir das condições de poder sobre a carga, dos incentivos econômicos relacionados à armazenagem, das relações entre agentes situados em diferentes etapas da cadeia e das assimetrias de informação e de barganha.

5.3.7. Um primeiro fator diz respeito à posição assumida pelo terminal em relação à carga em determinadas etapas da operação. A compreensão desse mecanismo começa antes mesmo do desembarque, na forma como se estrutura a contratação do transporte marítimo. O importador ou proprietário da carga nem sempre participa diretamente dessa contratação ou da definição da instalação portuária em que ocorrerá o desembarque. Essa circunstância é particularmente relevante nas operações realizadas sob condições comerciais em que cabe ao vendedor contratar o transporte internacional, como ocorre no Incoterm CIF (*Cost, Insurance and Freight*). Nesses casos, embora o importador seja parte da relação comercial de aquisição da mercadoria, a contratação do transporte marítimo até o porto de destino é realizada pelo exportador.

5.3.8. A contratação do transportador, por sua vez, repercute sobre as alternativas de desembarque, uma vez que os serviços regulares de transporte de contêineres operam segundo rotas,

escalas e arranjos operacionais e comerciais previamente estabelecidos. Assim, a escolha do armador ou do serviço marítimo pode condicionar o porto e o terminal em que o contêiner será descarregado. Como resultado, o importador pode receber a carga em instalação que não escolheu diretamente e passar a demandar serviços de um terminal cuja contratação também não realizou.

5.3.9. Após o desembarque, a possibilidade de substituição se torna ainda mais limitada para determinados serviços. Uma vez que o contêiner se encontra em determinado terminal, parte das atividades necessárias à continuidade da operação depende daquela instalação, sem que a existência de outros terminais no mesmo porto ou região represente necessariamente alternativa imediata para a carga já desembarcada. É nesse sentido que as Oficinas identificaram o **poder de mercado circunstancial**, relacionado à posição operacional assumida pelo terminal em relação à carga, como um dos fatores relevantes para a estrutura causal. A expressão não pressupõe a existência de poder uniforme em todos os mercados ou operações, mas procura representar a limitação concreta das possibilidades de substituição em determinadas etapas do fluxo.

5.3.10. Uma particularidade dessa relação aparece na armazenagem. Diferentemente de serviços que necessariamente precisam ser realizados no terminal de descarga, a carga pode, em determinadas condições, ser transferida para outro recinto alfandegado para fins de armazenagem. Essa possibilidade introduz uma dimensão de escolha do usuário, mas não elimina as limitações decorrentes da posição inicialmente ocupada pelo terminal de descarga. A transferência depende da retirada da carga daquela instalação e pode envolver o acréscimo de procedimentos operacionais, movimentações adicionais, preferências na ordem de disponibilização, em decorrência dos procedimentos aduaneiros e cobranças associadas à transferência. É nesse contexto que a **disputa pelas receitas de armazenagem**, investigada nos 5 Porquês, foi incorporada à estrutura causal.

5.3.11. A armazenagem também pode representar componente relevante da estrutura de receitas de determinados terminais, ao mesmo tempo em que transformações nos procedimentos aduaneiros e logísticos tendem a buscar maior celeridade na liberação e retirada das cargas. A combinação desses elementos conduziu à identificação dos **incentivos associados à permanência da carga em contraposição aos incentivos relacionados à eficiência e ao maior giro da operação**. Quanto maior o período de permanência, maior pode ser a receita associada à armazenagem; em sentido inverso, maior fluidez na liberação e retirada tende a reduzir esse período. O fator causal identificado não é, portanto, a receita de armazenagem em si, mas a possibilidade de desalinhamento entre incentivos econômicos presentes na prestação do serviço e objetivos de maior fluidez da cadeia logística.

5.3.12. Essa relação deve ser interpretada com cautela. A obtenção de receitas de armazenagem constitui atividade econômica legítima e sua relevância para determinado terminal não permite presumir interesse deliberado na retenção da carga ou comportamento ineficiente. O que a árvore registra é uma estrutura potencial de incentivos, cuja relevância depende das condições concretas da operação. Alterações destinadas a acelerar a liberação aduaneira, por exemplo, podem modificar o tempo de permanência e as possibilidades de escolha quanto à armazenagem, ao mesmo tempo em que a liberação aduaneira mais célere não assegura, por si só, capacidade equivalente de disponibilização e retirada física da carga. Essa última relação conecta o presente eixo às questões de coordenação institucional examinadas adiante.

5.3.13. Outro fator incorporado à árvore é a **verticalização e seu potencial reforço sobre condições de poder de mercado**. Para esse ramo da estrutura causal, as discussões consideraram especialmente as relações societárias entre transportadores marítimos e terminais portuários, quando existentes. Como a contratação do serviço marítimo pode repercutir sobre o terminal em que ocorrerá o desembarque, vínculos entre agentes situados nessas diferentes etapas podem, em determinadas configurações, reforçar as limitações de escolha anteriormente descritas. A relevância causal não decorre, portanto, da verticalização considerada abstratamente, mas das condições concretas em que essas relações possam influenciar a escolha do terminal, a negociação ou o acesso aos serviços.

5.3.14. Essa formulação preserva uma ressalva importante das Oficinas: a integração vertical não constitui, isoladamente, causa do problema regulatório. Relações societárias, contratuais ou econômicas entre agentes da cadeia podem decorrer de estratégias empresariais legítimas e gerar ganhos de coordenação e eficiência. Sua presença na árvore representa apenas a possibilidade de que, em

determinadas configurações, essas relações reforcem condições preexistentes de poder de mercado ou produzam incentivos específicos. Essa cautela também se aplica a outras formas de integração, como aquelas envolvendo operadores portuários e atividades de armazenagem alfandegada, cujos mecanismos e efeitos devem ser avaliados segundo suas características próprias.

5.3.15. Por fim, os diferentes percursos dos 5 Porquês evidenciaram **assimetrias de informação e de barganha** nas relações entre usuários e prestadores. A assimetria de barganha se relaciona aos mecanismos anteriormente descritos: a participação limitada do usuário na definição do terminal de descarga, a dificuldade de substituição do prestador depois que a carga se encontra naquela instalação e as condições e custos envolvidos na utilização de alternativas disponíveis para determinados serviços podem reduzir sua capacidade de negociação. A intensidade dessa assimetria, naturalmente, varia conforme as características do usuário, da operação e das alternativas efetivamente disponíveis.

5.3.16. A assimetria de informação possui mecanismo parcialmente distinto. A heterogeneidade das rubricas e das descrições utilizadas pelos terminais pode dificultar a identificação do conteúdo efetivamente compreendido em cada serviço e a comparação entre prestações semelhantes. Assim, ainda que as informações sobre preços e serviços estejam formalmente disponíveis, diferenças de nomenclatura, conteúdo e estruturação das cobranças podem reduzir sua comparabilidade e dificultar a compreensão pelo usuário. Esse fator conecta diretamente o primeiro eixo ao seguinte, no qual são examinadas a caracterização, a transparência e a estrutura dos serviços.

(ii) Caracterização, transparência e estrutura dos serviços

5.3.17. O segundo eixo reúne fatores relacionados à caracterização dos serviços portuários, à identificação das atividades compreendidas em cada prestação, à estruturação das respectivas cobranças e às condições de transparência e comparabilidade das informações disponibilizadas aos usuários. Nos diferentes percursos dos 5 Porquês, essas questões apareceram principalmente no aprofundamento da insegurança jurídica e das interfaces institucionais, da proliferação de rubricas e falta de padronização e da disputa pelas receitas de armazenagem. Embora partissem de controvérsias distintas, esses percursos convergiram para uma questão comum: a necessidade de identificar com suficiente clareza qual serviço está sendo prestado, quais atividades o compõem, em que circunstâncias surge a obrigação de pagamento e a quem essa cobrança se aplica.

5.3.18. Um primeiro fator incorporado a esse eixo da Árvore do Problema refere-se aos **serviços sem caracterização bem definida**. As discussões das Oficinas evidenciaram que a denominação atribuída a uma rubrica, isoladamente, não é suficiente para caracterizar o serviço que fundamenta determinada cobrança. A adequada identificação da prestação exige considerar um conjunto de elementos, entre os quais as atividades efetivamente realizadas, o fato gerador, os possíveis tomadores ou beneficiários, os sujeitos responsáveis pelo pagamento e, quando pertinente, a unidade ou base de cobrança e outros aspectos relacionados à prestação.

5.3.19. Essa distinção mostrou-se especialmente relevante porque atividade operacional e serviço autônomo não são conceitos necessariamente equivalentes. A realização de determinada atividade física no curso da operação portuária não significa, por si só, que exista um serviço autônomo que justifique cobrança específica. Para essa conclusão, é necessário compreender como aquela atividade se insere no conjunto da prestação, qual é seu fato gerador, para quem é realizada e se sua remuneração já se encontra compreendida em outro serviço. Essa diferenciação foi expressamente reconhecida nas Oficinas e tornou-se um dos fundamentos conceituais para a organização deste eixo.

5.3.20. É nesse contexto que se insere o segundo fator representado na árvore: as **controvérsias quanto à autonomia de rubricas e à possível inclusão de atividades em outros serviços**. A questão apareceu de forma particularmente clara nas discussões relativas aos limites do THC/*Box Rate* e a serviços como o SSE, mas não se restringe a uma rubrica específica. O ponto central consiste em determinar se determinada atividade configura efetivamente serviço autônomo ou se integra o conjunto de atividades remuneradas por outro serviço. A discussão sobre a extensão do THC/*Box Rate* constitui, nesse sentido, uma manifestação concreta de uma questão mais ampla relacionada à delimitação das atividades compreendidas em cada prestação.

5.3.21. O exercício dos 5 Porquês ajudou, nesse ponto, a afastar uma interpretação segundo a qual a simples criação de nova rubrica constituiria necessariamente irregularidade. O que se mostrou relevante para a estrutura causal foi a possibilidade de individualização de atividades cuja autonomia em relação a outros serviços seja controvertida, seguida de cobrança específica. Essa formulação preserva a possibilidade de diferenciação dos serviços de acordo com as características das operações, ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de que seja possível identificar com clareza o objeto efetivamente remunerado. O problema, portanto, não foi situado na existência de diferentes serviços ou rubricas em si, mas na dificuldade que pode surgir para estabelecer as fronteiras entre as atividades que compõem cada prestação.

5.3.22. Essa discussão conduziu, ao longo das Oficinas, à distinção entre incidência e precificação. A incidência diz respeito à existência e à autonomia do serviço e à possibilidade de determinada atividade fundamentar cobrança própria, inclusive considerando se já se encontra compreendida na remuneração de outro serviço. A precificação, por sua vez, refere-se ao valor cobrado por serviço cuja incidência tenha sido reconhecida. A sequência lógica é relevante: antes de avaliar o valor de determinada cobrança, é necessário identificar qual serviço está sendo remunerado e se há fundamento para sua cobrança autônoma.

5.3.23. Essa separação também possui importância para as etapas posteriores da AIR. A metodologia de análise de abusividade de preços atua predominantemente no campo da precificação, enquanto parte das controvérsias identificadas nas Oficinas se situa em momento anterior, relacionado à incidência. Isso explica por que a existência de instrumento destinado à avaliação de preços não elimina, por si só, a necessidade de enfrentar questões relativas à caracterização e à autonomia dos serviços. Para os fins desta AIR, a metodologia de análise de abusividade de preços é considerada como componente do cenário de referência (*status quo*), uma vez que sua aplicação já é pressuposta independentemente das alternativas regulatórias que venham a ser examinadas. A comparação das alternativas deverá concentrar-se, portanto, nas demais questões identificadas no diagnóstico, especialmente naquelas relacionadas à caracterização dos serviços, à delimitação de sua autonomia e incidência e às condições de transparência e comparabilidade das cobranças.

5.3.24. Outro fator incorporado ao eixo é a **heterogeneidade de rubricas e falta de comparabilidade**. As discussões mostraram que os terminais podem utilizar denominações diferentes, níveis distintos de detalhamento e formas diversas de estruturar seus serviços e tabelas de preços. Essa diversidade não constitui, isoladamente, inadequação, uma vez que diferenças operacionais podem justificar serviços ou formas de apresentação distintas. A questão torna-se relevante quando a heterogeneidade dificulta identificar se rubricas com denominações diferentes correspondem a atividades semelhantes ou, inversamente, se denominações semelhantes abrangem conteúdos distintos.

5.3.25. Nessas situações, a comparação baseada apenas no nome ou no valor nominal da rubrica pode produzir conclusões imprecisas. Para que cobranças possam ser comparadas adequadamente, é necessário compreender se remuneram prestações efetivamente equivalentes, considerando as atividades compreendidas, os fatos geradores, os sujeitos envolvidos e as respectivas unidades ou bases de cobrança. A heterogeneidade das rubricas pode, assim, dificultar não apenas a compreensão pelo usuário, mas também o acompanhamento e a comparação das cobranças praticadas entre diferentes terminais.

5.3.26. Essa dificuldade de comparação conecta-se a outro fator representado na árvore: a **dificuldade de identificar o nexo entre custo, atividade e valor do serviço**. Esse ponto requer cautela conceitual. As discussões realizadas não conduziram à conclusão de que a existência de custo incremental específico constitua requisito necessário para o reconhecimento de toda e qualquer rubrica autônoma. A relação entre custo e serviço envolve questões jurídicas e econômicas próprias e não deve ser confundida com a adoção de um modelo de precificação baseado estritamente em custos. O aspecto relevante para a estrutura causal é mais amplo: quando não estão suficientemente claros o conteúdo da prestação, as atividades que a compõem e a forma pela qual a cobrança é estruturada, torna-se mais difícil compreender a relação entre aquilo que é realizado e o valor exigido do usuário.

5.3.27. Essa dificuldade repercute também sobre a análise da precificação. A avaliação de determinada cobrança exige referenciais que permitam compreender adequadamente o serviço

analisado. Se prestações de conteúdos distintos são apresentadas sob denominações semelhantes, ou se serviços potencialmente equivalentes são estruturados sob rubricas muito diferentes, tanto o usuário quanto o regulador encontram maior dificuldade para interpretar diferenças de preços e os elementos que possam justificá-las. Por essa razão, o nexo entre custo, atividade e valor aparece na árvore não como exigência de que os preços sejam necessariamente determinados pelos custos, mas como elemento relacionado às condições de compreensão e avaliação das cobranças.

5.3.28. Os fatores anteriores convergem, por fim, para a **assimetria de informação e falta de transparência**. Como observado no eixo anterior, essa assimetria não decorre apenas da diferença de informações detidas pelo prestador e pelo usuário. Ela pode ser ampliada pela própria forma como os serviços e suas respectivas cobranças são caracterizados e apresentados. A heterogeneidade das denominações, dos conteúdos atribuídos às rubricas e dos níveis de detalhamento das tabelas pode dificultar a identificação das atividades efetivamente compreendidas em cada cobrança e reduzir a comparabilidade entre serviços prestados por diferentes terminais.

5.3.29. Nesse sentido, transparência não se limita à mera publicidade das tabelas de preços. Para que a informação disponibilizada seja efetivamente útil, é relevante que permita ao usuário compreender, em grau razoável, o que está sendo cobrado, quais atividades integram a prestação, em que circunstância a cobrança incide e como aquele serviço pode ser comparado com prestações equivalentes. A dificuldade de realizar essas avaliações pode ampliar a assimetria informacional e, em determinadas circunstâncias, repercutir também sobre a capacidade de negociação do usuário, estabelecendo uma conexão entre este eixo e os fatores econômicos examinados no item anterior.

5.3.30. A relação entre esses fatores ajuda a compreender por que a proliferação de rubricas e a falta de padronização, utilizadas como um dos pontos de partida dos 5 Porquês, foram posteriormente reorganizadas na estrutura causal. O aspecto central não é a quantidade de rubricas existentes nem a ausência de uniformidade absoluta entre os terminais. A questão relevante é se a forma de caracterização e apresentação dos serviços permite identificar seus elementos constitutivos, distinguir prestações autônomas, comparar serviços equivalentes e compreender suficientemente a relação entre a atividade realizada e a cobrança correspondente.

(iii) Estrutura regulatória e institucional

5.3.31. O terceiro eixo reúne fatores relacionados à estrutura dos instrumentos regulatórios, à forma de atuação institucional e à articulação entre os diferentes órgãos cujas competências incidem sobre os fluxos portuários e aduaneiros. Nos percursos dos 5 Porquês, essas questões apareceram principalmente no aprofundamento da insegurança jurídica e das interfaces institucionais, da proliferação de rubricas e falta de padronização, da descoordenação institucional e da disputa pelas receitas de armazenagem. Embora tenham origens distintas, esses percursos convergiram para questões relacionadas ao grau de especificação da regulação, à forma de tratamento das controvérsias e à necessidade de coordenação entre decisões regulatórias, aduaneiras e operacionais que incidem sobre uma mesma carga.

5.3.32. Um primeiro fator considerado nesse eixo diz respeito às **insuficiências ou lacunas ou normativas e regulatórias**. O aprofundamento realizado nos 5 Porquês indicou a necessidade de maior clareza dos parâmetros regulatórios utilizados para caracterizar os serviços portuários e suas respectivas cobranças. Essa questão se relaciona diretamente ao eixo anterior, mas assume aqui perspectiva distinta: enquanto naquele eixo foram examinadas as dificuldades de caracterização, transparência e comparabilidade dos serviços, neste interessa compreender em que medida a estrutura regulatória fornece parâmetros suficientemente claros para orientar essa caracterização e o tratamento das controvérsias dela decorrentes.

5.3.33. As Oficinas permitiram qualificar essa discussão e afastar a conclusão de que a existência de espaço para diferenciação de serviços ou a ausência de um rol fechado de rubricas representem, por si sós, deficiência regulatória. A diversidade das operações portuárias e a evolução dos serviços recomendam preservar determinado grau de flexibilidade para acomodar diferentes configurações operacionais e inovações. A questão identificada na estrutura causal é mais específica: verificar se os

instrumentos existentes oferecem elementos suficientes para delimitar o conteúdo das prestações e orientar, com previsibilidade razoável, a identificação das atividades que podem fundamentar cobranças autônomas.

5.3.34. Essa formulação também permite compreender as controvérsias observadas em torno da interpretação das normas aplicáveis. Nos 5 Porquês, a discussão partiu da coexistência de entendimentos entre diferentes instituições e avançou para a necessidade de maior clareza quanto aos parâmetros utilizados na intervenção regulatória. O aspecto relevante para a árvore não é caracterizar determinada norma como necessariamente inadequada ou ambígua, mas reconhecer que diferentes interpretações acerca do alcance dos serviços, das cobranças e da própria atuação regulatória podem ampliar a incerteza dos agentes e favorecer a recorrência de controvérsias.

5.3.35. Outro fator identificado ao longo das Oficinas refere-se à **postura historicamente reativa da Antaq**. O desenvolvimento histórico da disciplina de determinadas cobranças portuárias ocorreu, em parte, a partir de casos submetidos à Agência por denúncias, reclamações ou conflitos específicos. Esse modelo permitiu que a regulação respondesse a situações concretamente observadas no mercado e acumulasse experiência sobre diferentes práticas, mas também pode resultar em evolução gradual e casuística dos entendimentos, especialmente quando surgem novos serviços, denominações ou configurações operacionais.

5.3.36. A inclusão desse fator na estrutura causal não deve ser interpretada como avaliação negativa da atuação institucional da Antaq. O que as Oficinas procuraram identificar foi uma característica do processo regulatório: quando a delimitação de determinadas prestações se desenvolve principalmente a partir da análise sucessiva de casos concretos, pode haver maior dificuldade para consolidar previamente parâmetros gerais capazes de orientar situações semelhantes. Essa dinâmica se conecta tanto às controvérsias de caracterização examinadas no eixo anterior quanto à previsibilidade das relações entre usuários e prestadores.

5.3.37. Essa questão também apareceu nos 5 Porquês associada à possibilidade de que demandas comerciais submetidas à Agência contribuam para orientar a formação ou o desenvolvimento de entendimentos de alcance mais geral. Esse ponto deve ser tratado com especial cautela. A participação dos agentes e a provocação do regulador constituem mecanismos legítimos e necessários ao processo regulatório. O fator relevante não é a existência dessas manifestações, mas a importância de que decisões construídas a partir de controvérsias individuais sejam examinadas à luz de critérios gerais e dos efeitos que possam produzir sobre o conjunto do mercado. É nesse sentido mais restrito que a estrutura causal incorpora a preocupação com a possibilidade de instrumentalização da atuação regulatória por interesses comerciais de cada empresa, sem pressupor sua ocorrência concreta ou atribuí-la à atuação de qualquer agente específico.

5.3.38. Um segundo conjunto de questões desse eixo decorre das interfaces entre a regulação portuária e outras competências públicas incidentes sobre a movimentação da carga. O percurso dos 5 Porquês relativo à descoordenação institucional mostrou que uma mesma operação está sujeita a decisões tomadas por órgãos com atribuições e objetivos próprios. Antaq e Receita Federal, por exemplo, atuam sobre dimensões distintas do fluxo: a primeira sob a perspectiva da regulação dos serviços portuários, e a segunda no exercício das competências aduaneiras e de controle. A existência de objetivos e competências distintos é inerente ao desenho institucional e não constitui, por si só, problema.

5.3.39. A questão identificada nas Oficinas está na necessidade de articulação entre essas diferentes dimensões quando decisões adotadas em uma delas produzem efeitos sobre a outra. Alterações destinadas a tornar mais célere o desembaraço aduaneiro, por exemplo, podem modificar os tempos de permanência da carga e gerar novas exigências para sua retirada física do terminal. A liberação aduaneira e a disponibilidade operacional para retirada, contudo, não constituem necessariamente eventos simultâneos. Essa diferença ajuda a explicar por que medidas concebidas sob a perspectiva do fluxo aduaneiro podem produzir repercussões sobre o fluxo logístico e sobre as relações reguladas pela Antaq.

5.3.40. Foi nesse contexto que os 5 Porquês identificaram a **sobreposição/descoordenação institucional entre órgãos** como fator relevante para a estrutura causal. A expressão não pretende indicar ausência de cooperação entre as instituições nem inadequação dos procedimentos aduaneiros. Ela

procura representar a possibilidade de que os tempos, requisitos e objetivos próprios de cada fluxo não estejam integralmente sincronizados, gerando efeitos operacionais que precisam ser considerados pela regulação portuária.

5.3.41. A autonomia existente na aplicação de determinados procedimentos pelas diferentes jurisdições aduaneiras acrescenta outra dimensão a essa questão. Procedimentos distintos podem responder legitimamente às particularidades das operações e às competências das autoridades locais, mas também podem produzir condições operacionais diferentes entre terminais e localidades. Para a AIR, interessa sobretudo compreender como essa diversidade repercute sobre o fluxo da carga e como essas repercussões são consideradas na formulação e aplicação das regras portuárias.

5.3.42. Essas questões conduzem a um fator institucional mais amplo: a necessidade de maior coordenação e compartilhamento de informações entre órgãos envolvidos. As Oficinas identificaram que o diálogo entre regulação portuária, administração aduaneira e demais órgãos de controle assume especial relevância quando decisões de uma instituição modificam as condições operacionais sobre as quais incidem as competências de outra. O aprofundamento da coordenação não pressupõe sobreposição de competências ou perda de autonomia institucional, mas pode favorecer a antecipação de efeitos cruzados, o compartilhamento de informações e a compatibilização, quando necessária, dos fluxos regulatório, aduaneiro e logístico.

5.3.43. A análise conjunta desse eixo também evidencia sua conexão com os dois anteriores. Maior clareza dos parâmetros regulatórios pode contribuir para a caracterização dos serviços e das cobranças; a forma de tratamento das controvérsias pode influenciar sua previsibilidade; e a coordenação entre os diferentes órgãos pode repercutir sobre os tempos, procedimentos e incentivos econômicos associados à permanência e à retirada das cargas. A estrutura regulatória e institucional, portanto, não opera de forma isolada, mas interage com as características econômicas e informacionais examinadas nos demais eixos.

(iv) Integração dos eixos causais

5.3.44. A organização dos fatores causais em três eixos não significa que eles atuem de forma isolada ou que estabeleçam percursos independentes até o problema regulatório. Ao contrário, o aprofundamento realizado por meio dos 5 Porquês e sua posterior sistematização evidenciaram relações de complementaridade e reforço entre fatores de natureza econômica, informacional, regulatória e institucional. A divisão em eixos tem, portanto, finalidade essencialmente analítica: permite organizar fatores de natureza semelhante e tornar mais compreensíveis as relações que serão representadas na Árvore do Problema.

5.3.45. O eixo de estrutura econômica e poder sobre a carga evidencia situações em que as características da cadeia logística podem limitar a capacidade de escolha, substituição ou negociação do usuário. Essas condições interagem diretamente com o eixo de caracterização, transparência e estrutura dos serviços, uma vez que a capacidade de compreender e avaliar uma cobrança depende também da clareza com que o serviço é definido, da identificação das atividades que o compõem e da possibilidade de comparação com prestações equivalentes. Em determinadas situações, portanto, limitações de escolha e de barganha podem ser reforçadas por assimetrias de informação ou por dificuldades de compreensão e comparação das cobranças.

5.3.46. Essas duas dimensões relacionam-se, por sua vez, ao eixo regulatório e institucional. O grau de especificação dos parâmetros regulatórios influencia as condições de caracterização dos serviços e de tratamento das controvérsias, enquanto a articulação entre diferentes competências públicas pode repercutir sobre os procedimentos, os tempos e os incentivos presentes na movimentação das cargas. A estrutura regulatória e institucional atua, assim, de forma transversal, podendo influenciar tanto as condições econômicas da prestação quanto a previsibilidade e a transparência das relações entre os agentes.

5.3.47. A integração dos três eixos permite compreender que o problema regulatório não decorre de uma causa única, mas da possível interação entre diferentes fatores que, conforme as características de cada operação, podem se manifestar com intensidades distintas e reforçar seus efeitos

reciprocamente. Essa leitura também preserva uma premissa importante das Oficinas: os fatores identificados representam hipóteses causais relevantes para o diagnóstico, sem que sua presença isolada seja suficiente para caracterizar a ocorrência de conduta abusiva.

5.3.48. Com essa sistematização, conclui-se a análise dos fatores causais que fundamentará a parte inferior da Árvore do Problema. Antes de sua representação consolidada, cabe examinar a dimensão complementar da estrutura causal: as consequências potencialmente associadas à permanência do problema regulatório, objeto do item 5.4.

5.4. Consequências associadas ao problema regulatório

5.4.1. A identificação das consequências complementa a análise causal desenvolvida no item anterior e corresponde à parte superior da Árvore do Problema. Diferentemente dos fatores causais, que exigiram maior aprofundamento para distinguir causas diretas e fatores subjacentes, as consequências discutidas nas Oficinas apresentam relações mais próximas com os efeitos potenciais da permanência do problema regulatório. Sua representação na árvore busca, portanto, sintetizar as principais repercussões econômicas, operacionais e institucionais associadas ao problema, sem pressupor que todas elas ocorram simultaneamente ou com a mesma intensidade em todas as operações.

5.4.2. No plano econômico, destacam-se o **aumento do custo logístico** e, em perspectiva mais ampla, a **majoração do Custo Brasil**. Cobranças adicionais ou controvertidas incidentes sobre a movimentação das cargas podem elevar os custos suportados pelos agentes da cadeia e repercutir sobre o custo total das operações de comércio exterior. O aumento do custo logístico constitui, nesse sentido, uma consequência mais diretamente relacionada à prestação dos serviços portuários, enquanto sua acumulação e propagação ao longo das cadeias produtivas pode contribuir, juntamente com outros fatores, para a composição mais ampla do denominado Custo Brasil. Essa relação deve ser compreendida como contribuição potencial, e não como atribuição exclusiva dos custos de comércio exterior às questões examinadas nesta AIR.

5.4.3. Os efeitos econômicos podem repercutir também sobre a organização dos fluxos logísticos. Diferenças de custos, condições de cobrança ou dificuldades operacionais podem influenciar decisões relativas ao encaminhamento e à permanência das cargas, contribuindo para a **inibição do fluxo de cargas** em determinadas operações ou instalações. Esse efeito não deve ser interpretado como consequência automática de uma cobrança específica, mas como possível resposta dos agentes às condições econômicas e operacionais encontradas ao longo da cadeia.

5.4.4. Outra consequência identificada diz respeito à **redução dos benefícios das políticas de facilitação do comércio**. Medidas voltadas à simplificação de procedimentos, à maior celeridade da liberação aduaneira e à redução do tempo de permanência das cargas buscam produzir ganhos de eficiência no comércio exterior. Parte desses benefícios pode, contudo, ser reduzida quando os avanços obtidos em uma etapa do processo não são acompanhados por condições equivalentes nas etapas subsequentes do fluxo logístico. Essa relação reforça a importância, já identificada na análise causal, da articulação entre procedimentos aduaneiros, operação portuária e regulação dos serviços prestados às cargas.

5.4.5. No plano operacional e administrativo, as dificuldades de caracterização dos serviços, a heterogeneidade das rubricas e a necessidade de esclarecer ou contestar determinadas cobranças podem contribuir para o **aumento da complexidade administrativa** das relações entre usuários, terminais e demais agentes. A necessidade de interpretar diferentes estruturas de serviços e preços, obter esclarecimentos sobre a incidência das cobranças ou recorrer a procedimentos administrativos para solucionar divergências pode ampliar os custos de transação e os recursos necessários à gestão das operações.

5.4.6. As mesmas controvérsias podem assumir dimensão institucional e jurídica, contribuindo para a **judicialização e insegurança jurídica**. Divergências quanto à caracterização dos serviços, à autonomia das rubricas, à incidência de determinadas cobranças ou ao alcance dos instrumentos regulatórios podem ser submetidas sucessivamente à Antaq, a outras autoridades administrativas e ao Poder Judiciário. A persistência de interpretações divergentes pode, por sua vez, reduzir a previsibilidade

para usuários e prestadores, dificultando a antecipação das condições aplicáveis às relações comerciais e operacionais.

5.4.7. As consequências identificadas não devem ser compreendidas como efeitos necessários ou uniformes do problema regulatório. Sua ocorrência e intensidade dependem das características da operação, do serviço, do terminal, das relações contratuais e das condições concorrenciais e institucionais existentes em cada situação. A inclusão desses elementos na Árvore do Problema busca representar, de forma sintética, os principais efeitos potenciais identificados ao longo das Oficinas e sua relação com o problema regulatório central.

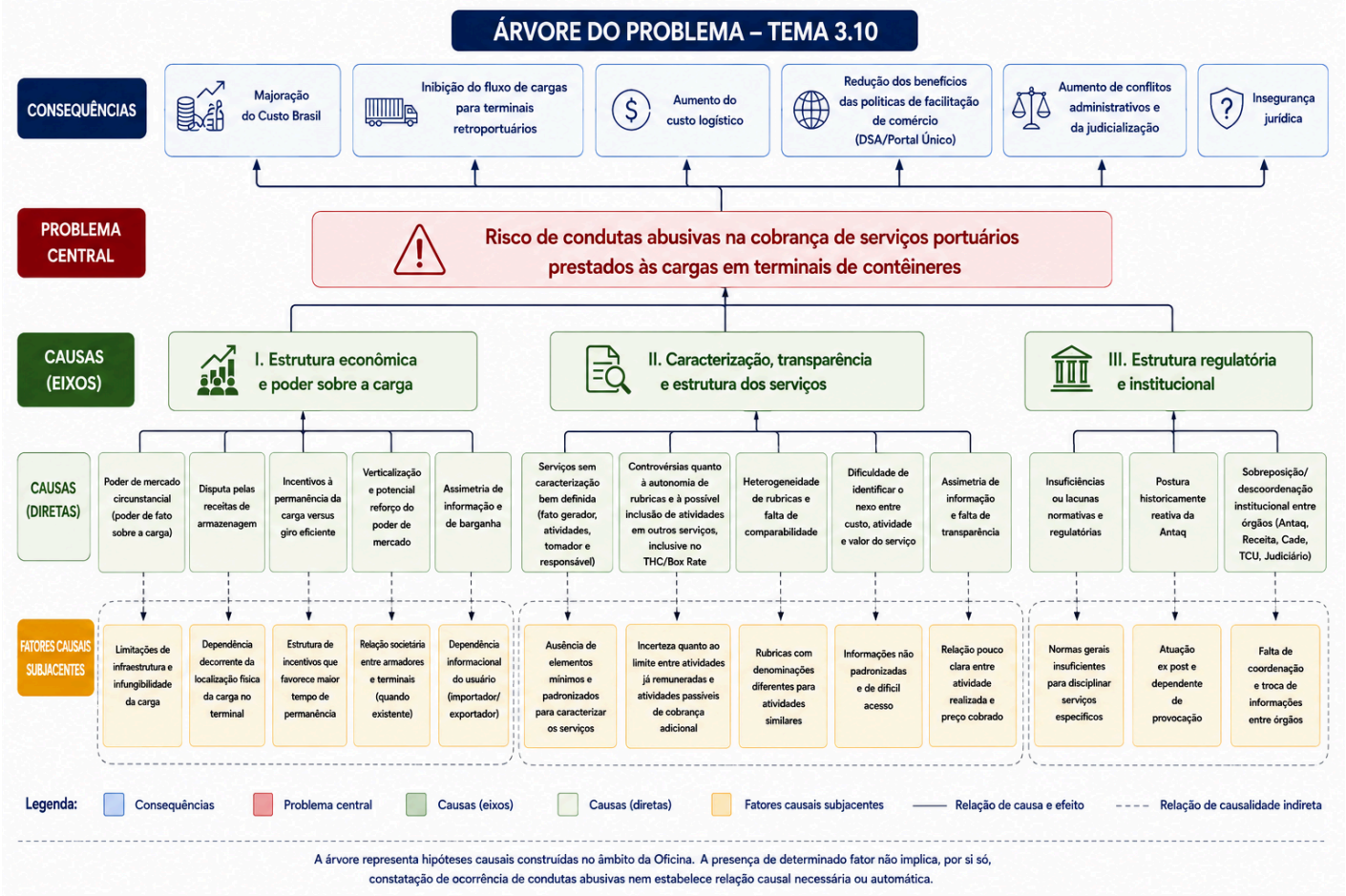
5.4.8. Com a análise dos fatores causais e das consequências associadas, encontram-se reunidos os elementos necessários para a representação consolidada da Árvore do Problema. A estrutura resultante organiza, em torno do problema regulatório central, os três eixos causais desenvolvidos no item 5.3 e as consequências examinadas neste item, conforme apresentado a seguir.

5.5. Construção e representação da Árvore do Problema

5.5.1. A análise desenvolvida nos itens anteriores permitiu consolidar os diferentes elementos identificados ao longo das Oficinas em uma estrutura causal única. O exercício dos 5 Porquês contribuiu para o aprofundamento inicial das hipóteses explicativas, enquanto a análise subsequente permitiu selecionar, reorganizar e hierarquizar os fatores considerados relevantes, distinguindo aqueles mais diretamente relacionados ao problema, seus fatores subjacentes e as consequências potencialmente associadas à sua ocorrência ou permanência.

5.5.2. A Árvore do Problema representa a síntese desse processo. Em sua parte inferior, os fatores causais foram organizados nos três eixos examinados no item 5.3 — estrutura econômica e poder sobre a carga; caracterização, transparência e estrutura dos serviços; e estrutura regulatória e institucional. Na parte superior, encontram-se as consequências analisadas no item 5.4. Entre essas duas dimensões situa-se o problema regulatório central, cuja formulação procura sintetizar a situação que justifica a atuação regulatória sem incorporar, em seu próprio enunciado, causas, consequências ou soluções previamente determinadas.

Figura 04 – Árvore do Problema do Tema 3.10



***Fonte**: elaboração própria a partir da Árvore do Problema consolidada nas Oficinas de AIR do Tema 3.10.*

5.5.3. A formulação consolidada para o problema regulatório é: **"risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres"**.

5.5.4. A escolha dessa formulação resulta do processo de refinamento desenvolvido ao longo das Oficinas. Nas etapas iniciais, diferentes elementos associados à situação analisada ainda apareciam de forma sobreposta, incluindo características da estrutura de mercado, controvérsias sobre serviços e rubricas, aspectos dos instrumentos regulatórios e efeitos percebidos pelos usuários. O aprofundamento causal permitiu reposicionar esses elementos na árvore e preservar, no centro da análise, aquilo que efetivamente constitui a situação que se pretende enfrentar: a possibilidade de ocorrência de cobranças abusivas na prestação de serviços às cargas.

5.5.5. A utilização da expressão "risco" é particularmente importante para delimitar o alcance do diagnóstico. A formulação não afirma que condutas abusivas sejam generalizadas, estejam presentes em todos os terminais ou ocorram em todas as relações entre prestadores e usuários. Reconhece, em vez disso, que as condições identificadas ao longo da análise podem, isoladamente ou em interação, criar circunstâncias favoráveis à ocorrência de cobranças dessa natureza. Essa opção permite reconhecer a relevância regulatória do problema sem transformar hipóteses causais ou controvérsias observadas em presunção de irregularidade.

5.5.6. Também foi relevante delimitar o objeto do problema às cobranças relativas a "serviços portuários prestados às cargas". A formulação direciona a análise para as relações e serviços abrangidos pelo escopo desta AIR e evita que o problema seja confundido com uma avaliação geral do funcionamento do setor portuário, da formação de preços ou das estratégias empresariais dos agentes. Da mesma forma, a referência aos "terminais de contêineres" delimita o ambiente no qual as relações examinadas se desenvolvem.

5.5.7. Essa formulação permite ainda manter separadas duas dimensões que se mostraram importantes ao longo das Oficinas: a incidência e a precificação das cobranças. O risco identificado pode

decorrer tanto de controvérsias relacionadas à existência ou à autonomia do serviço que fundamenta determinada cobrança quanto de questões relativas ao valor exigido por serviço reconhecido como autônomo. Essa distinção é relevante porque a metodologia de análise de abusividade de preços, considerada no cenário de referência desta AIR, atua predominantemente sobre a segunda dimensão, sem necessariamente solucionar as questões relacionadas à caracterização e à incidência dos serviços.

5.5.8. A estrutura da árvore deve ser interpretada com a mesma cautela. Os fatores nela representados não constituem, isoladamente, comprovação da ocorrência do problema, assim como as consequências identificadas não decorrem necessária ou uniformemente de todas as situações examinadas. A árvore constitui uma representação analítica das relações consideradas relevantes para o diagnóstico, construída a partir das discussões das Oficinas e posteriormente organizada à luz do aprofundamento realizado nesta etapa da AIR. Nesse sentido, sua função não é demonstrar uma cadeia causal única e invariável, mas explicitar as condições que podem contribuir para o surgimento do problema e os principais efeitos potencialmente associados à sua permanência.

5.5.9. A consolidação da Árvore do Problema encerra, assim, a etapa de estruturação causal do diagnóstico. Ao distinguir o problema regulatório de suas causas e consequências, a análise estabelece uma referência comum para as etapas seguintes da AIR, permitindo que a definição dos objetivos e a posterior avaliação das alternativas regulatórias sejam orientadas para o enfrentamento do problema identificado, sem confundi-lo com fatores que contribuem para sua ocorrência ou com os efeitos que dele podem decorrer.

6. OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

6.1. Construção e definição dos objetivos

6.1.1. A definição dos objetivos da intervenção regulatória foi realizada a partir do diagnóstico consolidado no capítulo anterior. Uma vez definido o problema regulatório como o “risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres” e organizados, na Árvore do Problema, os fatores que podem contribuir para sua ocorrência e as consequências potencialmente associadas, as Oficinas avançaram para a identificação dos resultados que a atuação regulatória deve buscar alcançar.

6.1.2. Essa passagem do problema aos objetivos representa uma mudança de perspectiva na análise. Enquanto a Árvore do Problema procura compreender as condições que podem favorecer a ocorrência do problema e os efeitos dele decorrentes, a definição dos objetivos busca estabelecer os estados desejados que deverão orientar a formulação e a posterior avaliação das alternativas regulatórias. Os objetivos não correspondem, portanto, à simples inversão de cada causa ou consequência identificada, mas à tradução dos principais resultados do diagnóstico em finalidades capazes de orientar a atuação regulatória.

6.1.3. As discussões realizadas nas Oficinas tiveram especial preocupação em preservar o caráter finalístico dos objetivos. Algumas formulações inicialmente consideradas, como a padronização dos serviços, foram afastadas desse nível da análise por representarem possíveis meios de enfrentamento do problema, e não resultados finais a serem alcançados. A opção foi relevante para evitar que a definição dos objetivos antecipasse a escolha de determinada solução regulatória. A padronização, quando pertinente, poderá ser examinada posteriormente no âmbito das alternativas, juntamente com outros instrumentos capazes de contribuir para os resultados pretendidos. Essa distinção foi expressamente discutida e consolidada nas Oficinas.

6.1.4. Pela mesma razão, aspectos como viabilidade da solução, proporcionalidade, custos de implementação e grau de intervenção não foram tratados como finalidades centrais da intervenção regulatória. Esses elementos dizem respeito, predominantemente, às características das possíveis soluções e à forma de compará-las, devendo ser considerados na etapa de avaliação das alternativas. Os registros das Oficinas distinguem expressamente os objetivos finalísticos desses elementos destinados à comparação multicritério.

6.1.5. A partir dessa lógica, as Oficinas consolidaram inicialmente três grandes objetivos: reduzir os conflitos administrativos e judiciais; garantir a modicidade dos preços e a eficiência logística; e

promover a transparência e a comparabilidade dos preços e serviços portuários. Para fins de sistematização desta AIR, o segundo objetivo é apresentado em duas dimensões distintas — modicidade de preços e eficiência logística —, preservando seu conteúdo original, mas refletindo o tratamento individualizado que essas dimensões receberam nas etapas posteriores de construção dos critérios e atributos de avaliação. Dessa forma, são considerados quatro objetivos da intervenção regulatória.

6.1.6. O primeiro consiste em reduzir as demandas administrativas e judiciais, bem como os conflitos entre os agentes do setor. Esse objetivo guarda relação direta com as controvérsias identificadas no diagnóstico quanto à caracterização dos serviços, à incidência das cobranças e à interpretação dos instrumentos regulatórios. A redução dos conflitos não pressupõe eliminar divergências legítimas entre os agentes, mas buscar condições que favoreçam maior previsibilidade nas relações reguladas e reduzam a necessidade de solução recorrente de controvérsias por meio de processos administrativos ou judiciais. Nas Oficinas, essa formulação foi adotada em substituição a referências mais genéricas à segurança jurídica, conferindo maior concretude ao resultado pretendido.

6.1.7. O segundo objetivo é garantir a modicidade de preços. No contexto desta AIR, modicidade não deve ser confundida com a busca pelo menor preço possível nem implica, por si só, adoção de controle tarifário ou de determinado mecanismo de formação de preços. O objetivo relaciona-se à preocupação de que os valores cobrados pelos serviços portuários permaneçam compatíveis com condições adequadas de prestação e não sejam afetados por situações que possam resultar em cobranças abusivas. A forma pela qual esse resultado poderá ser promovido dependerá das alternativas posteriormente avaliadas, preservando-se, nesta etapa, a neutralidade quanto ao instrumento regulatório a ser adotado.

6.1.8. O terceiro objetivo é garantir a eficiência logística. Sua inclusão decorre da necessidade de considerar que a intervenção regulatória não deve ser avaliada apenas sob a perspectiva das cobranças individualmente consideradas, mas também de seus possíveis efeitos sobre a movimentação das cargas e o funcionamento da cadeia logística. As discussões das Oficinas incorporaram a preocupação com a compatibilização entre os serviços portuários, os fluxos de retirada das cargas e os avanços das políticas de facilitação do comércio. A ideia de alinhamento da regulação portuária às políticas de desburocratização aduaneira acabou, inclusive, absorvida pelo objetivo mais abrangente de eficiência logística, evitando a criação de objetivo autônomo e potencialmente redundante.

6.1.9. O quarto objetivo consiste em promover a transparência e a comparabilidade de preços e serviços portuários. Esse objetivo responde especialmente às dificuldades identificadas no diagnóstico quanto à caracterização dos serviços, à heterogeneidade das rubricas e às assimetrias de informação. As Oficinas ressaltaram que transparência e comparabilidade, embora relacionadas, não são equivalentes: a simples disponibilização individual das tabelas de preços pelos terminais não assegura, necessariamente, que o usuário consiga identificar e comparar prestações equivalentes entre diferentes instalações. A comparabilidade acrescenta, portanto, uma dimensão adicional, relacionada à possibilidade de compreender o conteúdo dos serviços e estabelecer referências entre prestações comparáveis.

6.1.10. Os quatro objetivos apresentam relações entre si e não devem ser compreendidos como resultados independentes. Maior transparência e comparabilidade podem contribuir para reduzir assimetrias de informação e facilitar a compreensão das cobranças; maior clareza e previsibilidade podem contribuir para a redução de conflitos; e as condições econômicas e operacionais da prestação podem repercutir simultaneamente sobre a modicidade dos preços e a eficiência logística. A separação dos objetivos possui, assim, finalidade analítica e permitirá que diferentes dimensões de desempenho das alternativas sejam avaliadas de forma mais precisa.

6.1.11. Ao mesmo tempo, a formulação dos objetivos em termos finalísticos preserva espaço para que diferentes estratégias regulatórias sejam consideradas nas etapas subsequentes da AIR. Nenhum dos objetivos determina, antecipadamente, a adoção de padronização de serviços, maior ou menor grau de intervenção, controle prévio de cobranças ou qualquer outro instrumento específico. A questão a ser examinada na análise das alternativas será justamente em que medida diferentes opções de intervenção são capazes de contribuir para o alcance desses objetivos, considerados também seus custos, sua viabilidade, sua proporcionalidade e o grau de intervenção requerido.

6.2. Síntese dos objetivos da intervenção regulatória

6.2.1. A partir das discussões realizadas nas Oficinas e do refinamento decorrente da estruturação do diagnóstico, os objetivos da intervenção regulatória podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Objetivo 1 – Reduzir as demandas administrativas e judiciais, bem como os conflitos entre os agentes do setor.
- Objetivo 2 – Garantir a modicidade de preços.
- Objetivo 3 – Garantir a eficiência logística.
- Objetivo 4 – Promover a transparência e a comparabilidade de preços e serviços portuários.

6.2.2. A apresentação separada da modicidade de preços e da eficiência logística não representa a criação de novo objetivo em relação ao resultado das Oficinas. Na etapa de definição dos objetivos, essas duas dimensões haviam sido consolidadas conjuntamente, sob a formulação “garantir a modicidade dos preços e a eficiência logística”. O desdobramento adotado no relatório decorre de sua natureza distinta e do tratamento individualizado que receberam nas etapas posteriores da AIR, permitindo maior clareza na vinculação entre objetivos, critérios e atributos de avaliação.

Figura 05 – Objetivos da intervenção regulatória



Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR do Tema 3.10.

6.2.3. A representação sintetiza os resultados que se pretende alcançar diante do problema regulatório identificado, sem estabelecer relação unívoca entre cada objetivo e uma causa ou consequência específica da Árvore do Problema. Essa opção decorre do caráter interdependente dos fatores identificados no diagnóstico: uma mesma alternativa pode contribuir simultaneamente para mais de um objetivo, assim como determinado objetivo pode responder a diferentes dimensões do problema.

6.2.4. Os objetivos constituem, dessa forma, a referência finalística para as etapas seguintes da AIR. A identificação das alternativas regulatórias deverá considerar diferentes formas de enfrentamento do problema capazes de contribuir para esses resultados, sem que a definição dos objetivos antecipe a seleção de determinado instrumento. Posteriormente, na comparação das alternativas, esses resultados serão traduzidos em critérios e atributos que permitam avaliar em que medida cada opção contribui para o alcance dos objetivos estabelecidos, juntamente com aspectos relacionados à viabilidade, proporcionalidade, custos e grau de intervenção.

7. IDENTIFICAÇÃO E CONSTRUÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

7.1. Processo de construção das alternativas

7.1.1. A construção das alternativas de ação ocorreu após a consolidação do problema regulatório e a definição dos objetivos da intervenção, tendo como referência os fatores causais

identificados nas etapas anteriores da AIR e as discussões realizadas nas Oficinas. A partir desse diagnóstico, o Grupo de Trabalho passou a examinar diferentes formas pelas quais a atuação regulatória poderia contribuir para o enfrentamento do problema, procurando preservar, nessa etapa, um conjunto suficientemente amplo de possibilidades antes da realização da comparação entre as opções.

7.1.2. O processo de construção das alternativas não partiu da escolha prévia de um instrumento específico. As discussões foram desenvolvidas a partir de diferentes possibilidades de atuação sobre os aspectos identificados no diagnóstico, especialmente aqueles relacionados à caracterização dos serviços portuários, à heterogeneidade das rubricas e à dificuldade de comparação entre serviços e cobranças, às controvérsias quanto à autonomia de determinadas rubricas, ao grau de especificação da disciplina regulatória e à necessidade de maior articulação entre as instituições que atuam sobre o fluxo portuário.

7.1.3. À medida que essas possibilidades foram discutidas, as opções passaram a ser organizadas em grupos segundo a natureza da intervenção proposta. Essa organização resultou em três conjuntos: o *status quo*, adotado como cenário de referência e identificado como Alternativa 0; as alternativas normativas, identificadas como Alternativas 1.1 a 1.8; e uma alternativa não normativa, identificada como Alternativa 2. A numeração adotada procurou, assim, refletir a natureza das opções examinadas e facilitar sua organização nas etapas posteriores da análise.

7.1.4. A Alternativa 0 — *status quo* representa o cenário de referência para a comparação. Sua configuração, entretanto, não corresponde simplesmente à reprodução da situação existente no início das Oficinas. Conforme definido ao longo dos trabalhos, o cenário-base considera a manutenção da disciplina regulatória vigente associada à aplicação da metodologia de análise de abusividade de preços. Por essa razão, os materiais de avaliação registram expressamente a opção como “Status Quo (com resolução de abusividade de preços)”. A metodologia de abusividade integra, portanto, o cenário de referência da AIR e não constitui alternativa autônoma a ser comparada com as demais opções.

7.1.5. O segundo conjunto, formado pelas Alternativas 1.1 a 1.8, reúne as opções de natureza normativa. Sua construção concentrou-se essencialmente na definição do grau e da forma de intervenção da Antaq sobre a caracterização dos serviços portuários e sobre a estrutura regulatória aplicável às respectivas cobranças. Em vez de formular soluções inteiramente independentes, o Grupo de Trabalho desenvolveu diferentes configurações a partir da combinação de elementos que haviam se mostrado relevantes durante o diagnóstico.

7.1.6. Nesse processo, foram consideradas, em primeiro lugar, diferentes possibilidades quanto ao nível de padronização dos serviços. Parte das alternativas examinou a adoção de definições padronizadas de caráter taxativo, enquanto outras preservaram a possibilidade de existência de serviços não previamente enumerados, mediante padronização obrigatória de elementos necessários à sua caracterização. A discussão procurou, dessa forma, explorar diferentes graus de especificação regulatória sem pressupor, nessa etapa, que maior ou menor padronização constituísse necessariamente a solução mais adequada.

7.1.7. A essas possibilidades foram combinadas duas outras dimensões. A primeira dizia respeito à revisão ou à manutenção dos conceitos das cestas de serviços já existentes na regulação, especialmente SSE, *Box Rate* e THC. A segunda estava relacionada ao tratamento de novos serviços criados pelos terminais. No modelo vigente, os terminais encaminham periodicamente à Antaq suas tabelas de preços, com a identificação e a descrição dos serviços ofertados. A questão examinada nas Oficinas não se referia, portanto, à existência dessa obrigação de informação, mas à possibilidade de se estabelecer um controle em momento anterior à cobrança: discutiu-se se a criação de novo serviço e de sua respectiva rubrica poderia ocorrer diretamente pelo terminal, com posterior conhecimento e eventual atuação da Agência, ou se sua cobrança deveria depender de prévia validação ou homologação pela Antaq. A presença ou ausência desse mecanismo de avaliação prévia, combinada com o grau de padronização dos serviços e com a revisão ou manutenção dos conceitos das cestas existentes, deu origem às diferentes configurações normativas posteriormente submetidas à avaliação. Os registros das Oficinas mostram que o Grupo de Trabalho revisitou essas combinações para verificar sua coerência e ordená-las também segundo o respectivo grau de intervenção.

7.1.8. Dentro desse mesmo conjunto normativo foram incluídas duas opções que exploram movimento distinto: a redução da disciplina regulatória atualmente existente. A desregulamentação total

representaria a configuração de menor intervenção, com a retirada das definições de serviços portuários e das cestas de serviços atualmente disciplinadas pelas Resoluções Antaq nº 72 e nº 109. A desregulamentação parcial, por sua vez, concentraria a redução da intervenção na retirada das definições e da estrutura de padronização dos serviços portuários, preservando, contudo, referências regulatórias para determinadas cestas de serviços. Nessa configuração, seriam revistos os conceitos de SSE, *Box Rate* e THC atualmente disciplinados pela Resolução nº 72. A distinção entre as duas alternativas reside, portanto, na extensão da desregulamentação: enquanto a primeira elimina também as referências regulatórias às cestas de serviços, a segunda reduz a padronização dos serviços, mas mantém disciplina específica para essas cestas, mediante revisão de seus conceitos.

7.1.9. A inclusão dessas duas opções teve importância metodológica para ampliar o espaço de decisão. Com elas, a análise passou a considerar também os efeitos e riscos associados à redução da disciplina vigente. A retirada de definições e referências comuns pode ampliar a liberdade de organização dos serviços, mas também reduzir a previsibilidade sobre o conteúdo das cobranças; em sentido inverso, maior detalhamento regulatório pode favorecer sua caracterização, ao custo de menor flexibilidade.

7.1.10. A construção das alternativas normativas formou, assim, um contínuo de possibilidades de intervenção. Em uma extremidade encontram-se as opções de redução da disciplina vigente; em posições intermediárias, diferentes combinações de padronização e revisão dos conceitos regulatórios; e, nos níveis de maior intervenção, configurações que acrescentam mecanismos de avaliação prévia pela Agência. Essa ordenação não representou, por si só, juízo quanto à conveniência de cada alternativa, mas permitiu que opções com diferentes intensidades e desenhos regulatórios fossem posteriormente avaliadas segundo critérios comuns.

7.1.11. Por fim, a Alternativa 2 foi estruturada como opção de natureza não normativa. Sua origem está associada principalmente aos fatores institucionais identificados no diagnóstico e às discussões sobre a necessidade de maior articulação entre os órgãos intervenientes nos serviços portuários. A proposta consistiu na instituição de um comitê interinstitucional, voltado à criação de mecanismo permanente de diálogo e coordenação entre as instituições envolvidas. Essa alternativa possui natureza distinta das opções do grupo 1, uma vez que não se baseia na alteração das regras de caracterização ou cobrança dos serviços portuários, mas no aprimoramento da coordenação institucional. A proposta de instituição do comitê aparece expressamente entre as opções consolidadas nas Oficinas.

7.1.12. Essa distinção também é relevante porque a alternativa não normativa não foi concebida necessariamente como substituta das alternativas normativas. Nas discussões finais das Oficinas, o Grupo de Trabalho reconheceu expressamente que a instituição do comitê poderia ser analisada em paralelo à escolha entre as alternativas normativas.

7.2. **Relação entre causas, objetivos e alternativas**

7.2.1. A construção das alternativas procurou preservar a continuidade lógica entre as etapas anteriores da AIR. As opções de ação foram formuladas a partir dos fatores organizados na Árvore do Problema e dos objetivos definidos no Capítulo 6, de modo que a escolha dos instrumentos regulatórios permanecesse vinculada ao diagnóstico. Essa relação, contudo, não deve ser compreendida como uma correspondência direta entre cada causa, um objetivo e uma alternativa. Os fatores identificados interagem entre si, determinadas alternativas podem atuar sobre mais de uma dimensão do problema e algumas características estruturais do setor não são diretamente modificáveis pela atuação regulatória da Antaq.

7.2.2. Essa distinção é particularmente importante para o eixo relativo à estrutura econômica e ao poder sobre a carga. Características relacionadas à organização da cadeia logística, às limitações à escolha ou substituição do terminal e às diferentes formas de integração entre os agentes não constituem, por si mesmas, situações que a intervenção deva necessariamente eliminar. A atuação regulatória concentra-se principalmente nas condições em que essas características podem interagir com problemas de informação, caracterização dos serviços, cobrança e capacidade de negociação dos usuários.

7.2.3. Nesse sentido, parcela relevante das alternativas normativas relaciona-se aos fatores reunidos nos eixos de caracterização, transparência e estrutura dos serviços e de estrutura regulatória e institucional. As diferentes combinações de padronização dos serviços, revisão das cestas de SSE, *box-rate* e THC e avaliação prévia de novos serviços foram concebidas como possíveis formas de atuar sobre controvérsias relativas ao conteúdo e à autonomia das cobranças, às dificuldades de comparação entre serviços e à forma de atuação da Agência. Em sentido distinto, as alternativas de desregulamentação permitem avaliar se os objetivos da intervenção podem ser alcançados mediante menor disciplina normativa e maior liberdade dos agentes, evitando que o espaço de decisão seja restrito a diferentes modalidades de ampliação da regulação.

7.2.4. A alternativa não normativa responde a outra dimensão do diagnóstico. A identificação de dificuldades de coordenação entre os órgãos intervenientes nos fluxos portuário, aduaneiro e logístico levou à consideração de mecanismo permanente de articulação institucional. Sua presença entre as opções evidencia que nem todos os fatores identificados são adequadamente enfrentados por alterações nas regras de caracterização e cobrança dos serviços e que instrumentos de natureza distinta podem atuar de forma complementar.

7.2.5. As alternativas construídas serão avaliadas à luz dos objetivos estabelecidos no Capítulo 6: reduzir as demandas administrativas e judiciais e os conflitos entre os agentes do setor; garantir a modicidade de preços; promover a transparência e a comparabilidade de preços e serviços portuários; e garantir a eficiência logística. Esses objetivos constituem os resultados pretendidos, enquanto as alternativas representam diferentes meios possíveis para alcançá-los. O grau de intervenção, por sua vez, não constitui objetivo finalístico, mas dimensão relevante para a comparação entre as opções, permitindo considerar se os benefícios esperados de determinada solução são compatíveis com a intensidade da intervenção necessária.

7.3. **Alternativa 0 – Manutenção do *status quo***

7.3.1. A manutenção do *status quo* constitui o cenário de referência para a comparação das alternativas de ação. Sua inclusão permite avaliar os resultados esperados das demais opções em relação à continuidade do modelo regulatório de referência, evitando que os efeitos de instrumentos já existentes ou cuja implementação já esteja incorporada ao cenário-base sejam atribuídos às novas alternativas examinadas.

7.3.2. Para os fins desta AIR, a Alternativa 0 não corresponde à simples reprodução da situação regulatória existente no momento em que se iniciaram as Oficinas. Conforme definido pelo Grupo de Trabalho, o cenário de referência considera a manutenção da disciplina aplicável aos serviços portuários, especialmente aquela estabelecida pelas Resoluções Antaq nº 72 e nº 109, **acrescida da metodologia de análise de abusividade de preços**. Essa configuração foi expressamente adotada nos trabalhos como "*Status Quo* (com resolução de abusividade de preços)".

7.3.3. Essa delimitação decorre do fato de que a metodologia de análise de abusividade de preços foi tratada, no desenvolvimento da AIR, como instrumento a ser considerado *a priori*, independentemente da escolha entre as demais alternativas regulatórias, considerando que o seu desenvolvimento já se encontra em andamento na Agência, com versão preliminar, inclusive, já tendo sido submetida à participação social. Por essa razão, sua adoção não constitui uma alternativa autônoma nem elemento de diferenciação entre as opções submetidas à comparação. Todas as alternativas devem ser analisadas tendo como referência a existência desse instrumento, de modo que a avaliação posterior se concentre nos efeitos adicionais decorrentes de cada configuração regulatória.

7.3.4. A distinção é particularmente importante diante da separação, identificada no diagnóstico, entre controvérsias relacionadas à incidência das cobranças e aquelas relacionadas à sua valoração. A metodologia de abusividade de preços atua predominantemente na avaliação do valor cobrado por determinado serviço, enquanto parte relevante das questões que motivaram a construção das alternativas diz respeito a momento anterior: a caracterização da prestação, sua autonomia em relação a outras atividades e a própria possibilidade de incidência de cobrança específica. A manutenção da

metodologia no cenário-base não elimina, portanto, a necessidade de avaliar se alterações adicionais na disciplina dos serviços podem contribuir para enfrentar essas outras dimensões do problema regulatório.

7.3.5. Sob a Alternativa 0, não seriam introduzidas, no âmbito desta AIR, novas modificações na estrutura de caracterização e padronização dos serviços para além do quadro regulatório considerado no cenário de referência. Tampouco seria instituída, como decorrência desta alternativa, exigência adicional de validação ou homologação prévia pela Antaq para a criação e cobrança de novos serviços. Permaneceriam, assim, os mecanismos vigentes de informação e acompanhamento das tabelas praticadas pelos terminais, associados à possibilidade de atuação da Agência diante de situações concretas e à aplicação da metodologia de análise de abusividade de preços.

7.3.6. A inclusão do *status quo* não pressupõe que o modelo vigente seja inadequado, nem que sua manutenção represente ausência de atuação regulatória. Ao contrário, a alternativa permite examinar se os instrumentos já disponíveis, acrescidos da metodologia de abusividade de preços considerada no cenário-base, seriam suficientes para enfrentar o problema regulatório em nível satisfatório ou se os benefícios esperados das demais opções justificariam modificações adicionais na disciplina vigente. Nesse sentido, a Alternativa 0 exerce a função de referência para a avaliação incremental das demais alternativas.

7.3.7. Essa função é especialmente relevante porque as opções construídas nas Oficinas apresentam graus bastante distintos de intervenção. A comparação com um cenário-base claramente delimitado permitirá verificar, nas etapas seguintes da AIR, em que medida a introdução de maior padronização, a revisão de conceitos regulatórios, a exigência de avaliação prévia ou, em sentido oposto, a redução da disciplina existente produzem resultados adicionais em relação à manutenção do modelo de referência.

7.4. **Alternativas normativas (1.1 a 1.8)**

7.4.1. As Alternativas 1.1 a 1.8 reúnem diferentes possibilidades de alteração da disciplina normativa aplicável aos serviços portuários. Sua construção procurou representar um espectro amplo de intervenção, abrangendo desde opções de redução da regulamentação existente até modelos com maior especificação dos serviços e maior participação prévia da Antaq na análise de novas cobranças.

7.4.2. Como apresentado no item 7.1, as alternativas não foram concebidas como oito soluções inteiramente independentes. As Alternativas 1.1 a 1.6 resultaram da combinação de três dimensões principais discutidas nas Oficinas: o grau de padronização e de delimitação dos serviços; a revisão ou manutenção dos conceitos das cestas de serviços, especialmente SSE, *box-rate* e THC; e a existência ou não de avaliação prévia pela Antaq para a cobrança de novos serviços. As Alternativas 1.7 e 1.8, por sua vez, exploram direção distinta, mediante redução total ou parcial da disciplina normativa existente.

7.4.3. Essa forma de construção permitiu comparar diferentes escolhas regulatórias sem pressupor, de partida, que maior detalhamento normativo correspondesse necessariamente a melhor solução. Ao contrário, as opções foram estruturadas de maneira a tornar explícitos os diferentes *trade-offs* envolvidos, especialmente entre maior previsibilidade e comparabilidade dos serviços, de um lado, e preservação da flexibilidade operacional e menor intensidade de intervenção, de outro.

7.4.4. Nas alternativas que envolvem maior padronização, uma das principais distinções está no caráter taxativo ou não taxativo da disciplina dos serviços. Nas configurações taxativas, a atuação regulatória avançaria no sentido de estabelecer previamente os serviços passíveis de cobrança autônoma. Nas configurações não taxativas, seria preservada maior liberdade para o surgimento de serviços não previamente enumerados, associada, contudo, a parâmetros destinados a tornar mais clara sua caracterização. A diferença entre essas abordagens é relevante diante do diagnóstico desenvolvido no Capítulo 5, que identificou simultaneamente dificuldades decorrentes da heterogeneidade das rubricas e a necessidade de preservar capacidade de adaptação da regulação às diferentes configurações operacionais.

7.4.5. Outra dimensão de diferenciação diz respeito à revisão das cestas de serviços. Parte das alternativas mantém os conceitos regulatórios existentes, enquanto outras preveem a revisão da

delimitação de SSE, *box-rate* e THC. Essa dimensão procura responder às controvérsias identificadas quanto às atividades compreendidas nessas cestas e à possibilidade de determinadas prestações constituírem serviços autônomos. A revisão, quando prevista, não representa necessariamente ampliação ou redução das atividades incluídas, mas reavaliação de seus conceitos e limites, de forma a conferir maior clareza à disciplina aplicável.

7.4.6. A terceira dimensão é a avaliação prévia pela Antaq. Atualmente, os terminais encaminham periodicamente suas tabelas de preços à Agência, contendo os serviços ofertados e suas respectivas descrições. Nas alternativas que incorporam avaliação prévia, acrescenta-se a esse modelo um mecanismo relacionado especificamente à criação de novos serviços: antes do início de sua cobrança, a caracterização do novo serviço seria submetida à validação ou homologação da Agência. Nas alternativas sem avaliação prévia, preserva-se a possibilidade de criação e cobrança do serviço sem essa manifestação antecedente, permanecendo os demais mecanismos de informação, acompanhamento e atuação regulatória.

7.4.7. A partir da combinação desses elementos, foram consolidadas as seguintes alternativas normativas:

- **Alternativa 1.1** – **Definição padronizada e taxativa dos serviços, sem revisão dos conceitos das cestas e sem avaliação prévia**.
  A alternativa estabelece maior uniformização na caracterização dos serviços, mediante definição prévia e taxativa das prestações passíveis de cobrança. São mantidos, contudo, os conceitos vigentes das cestas de serviços, sem reavaliação sistemática das atividades compreendidas em cada rubrica, e não é introduzido mecanismo adicional de avaliação prévia pela Antaq.
- **Alternativa 1.2** – **Definição padronizada e taxativa dos serviços, com revisão dos conceitos das cestas e sem avaliação prévi**a.
  Mantém a lógica de definição padronizada e taxativa dos serviços, acrescentando a revisão das cestas atualmente existentes. Essa revisão não se limita a determinada cobrança ou serviço específico, mas compreende o reexame das atividades que integram ou deveriam integrar cada cesta ou rubrica, buscando delimitar com maior clareza seu conteúdo e reduzir sobreposições ou dúvidas quanto às atividades já abrangidas pela respectiva remuneração. Com isso, pretende-se também favorecer a transparência e a comparabilidade dos valores cobrados entre os diferentes terminais. Não há, nessa alternativa, exigência de avaliação prévia pela Antaq para novos serviços, uma vez que o próprio modelo se baseia em rol taxativo.
- **Alternativa 1.3** – **Definição padronizada e não taxativa dos serviços, sem revisão dos conceitos das cestas e sem avaliação prévi**a.
  Nessa configuração, a regulação estabelece parâmetros padronizados para a caracterização dos serviços, sem, contudo, fechar o conjunto de prestações passíveis de cobrança. Preserva-se, assim, a possibilidade de existência de serviços não previamente enumerados. Os conceitos e conteúdos das cestas existentes são mantidos, e a criação ou cobrança de novos serviços não fica condicionada à avaliação prévia da Antaq.
- **Alternativa 1.4** – **Definição padronizada e não taxativa dos serviços, com revisão dos conceitos das cestas e sem avaliação prévia**.
  A alternativa combina parâmetros padronizados para a caracterização dos serviços com a possibilidade de existência de prestações não previamente enumeradas. Paralelamente, prevê a revisão das cestas, com o reexame das atividades compreendidas em cada rubrica e a delimitação mais clara de seu conteúdo, contribuindo para identificar o que já se encontra incluído na remuneração correspondente e para ampliar a comparabilidade entre as cobranças praticadas. Permanece possível a criação de novos serviços sem avaliação prévia da Agência.
- **Alternativa 1.5** – **Definição padronizada e não taxativa dos serviços, com revisão dos conceitos das cestas e com avaliação prévia**.
  A alternativa estabelece parâmetros padronizados para a caracterização dos serviços, mas preserva flexibilidade para a existência de prestações não previamente enumeradas. Prevê, simultaneamente, a revisão das cestas de serviços, de modo a identificar e delimitar as atividades que integram ou deveriam integrar cada rubrica, tornando mais claro para os usuários quais prestações já estão

abrangidas pela respectiva cobrança e favorecendo a comparação dos valores praticados entre os terminais. Para os serviços que não estejam contemplados na estrutura previamente definida, sua cobrança fica condicionada à avaliação prévia da Antaq. A alternativa procura, dessa forma, combinar padronização e transparência com flexibilidade para o surgimento de novos serviços, submetendo estes últimos a controle prévio da Agência.

- **Alternativa 1.6** – **Definição padronizada e não taxativa dos serviços, sem revisão dos conceitos das cestas e com avaliação prévia.**
  Nessa configuração, são estabelecidos parâmetros padronizados para a caracterização dos serviços, sem fechamento taxativo do conjunto de prestações possíveis, e os novos serviços ficam sujeitos à avaliação prévia da Antaq. Diferentemente da Alternativa 1.5, contudo, os conceitos e conteúdos das cestas existentes são preservados, sem o reexame das atividades compreendidas em cada rubrica.

7.4.8. As duas últimas alternativas normativas foram construídas a partir de lógica diferente. Em vez de variar o grau de especificação ou acrescentar mecanismos de controle, elas examinam a possibilidade de reduzir a disciplina normativa atualmente existente.

- **Alternativa 1.7** – **Desregulamentação total.**
  Essa alternativa representa a configuração de menor intervenção normativa entre as opções examinadas. Prevê a retirada das definições de serviços portuários e das cestas de serviços abrangidas pelas Resoluções Antaq nº 72 e nº 109, ampliando o espaço para que os agentes definam os serviços e as respectivas cobranças. A redução da disciplina específica não significa, contudo, ausência completa de atuação regulatória, uma vez que permanecem os demais instrumentos aplicáveis ao setor e, para fins desta AIR, a metodologia de análise de abusividade de preços considerada no cenário de referência.
- **Alternativa 1.8** – **Desregulamentação parcial**.
  A alternativa também reduz a estrutura de definição e padronização dos serviços, mas preserva referências regulatórias para determinadas cestas. Conforme consolidado nas Oficinas, seriam retiradas as definições e a estrutura de padronização dos serviços portuários, mantendo-se disciplina específica para SSE, *box-rate* e THC, cujos conceitos seriam revistos. A alternativa ocupa, portanto, posição intermediária entre a desregulamentação total e as configurações que mantêm ou ampliam parâmetros de caracterização dos serviços.

7.4.9. A apresentação conjunta das oito alternativas evidencia que o espaço de decisão construído nas Oficinas não se resumiu à escolha entre “regular” ou “desregular”. Foram consideradas diferentes combinações quanto ao conteúdo da intervenção, à flexibilidade para criação de serviços, à revisão das cestas existentes e ao momento da atuação da Agência. Da mesma forma, a inclusão das alternativas de desregulamentação permitiu que a comparação abrangesse opções de redução da disciplina vigente, evitando tomar como pressuposto que o enfrentamento do problema regulatório exigiria necessariamente maior intervenção.

7.4.10. As alternativas descritas neste item serão posteriormente submetidas à triagem e à comparação segundo os critérios definidos na AIR. Antes disso, cabe apresentar a Alternativa 2, de natureza não normativa, cuja lógica de atuação é distinta das modificações regulatórias aqui examinadas e está direcionada ao aprimoramento da coordenação institucional.

7.5. Alternativa 2 – não normativa

7.5.1. Além das alternativas de revisão da disciplina aplicável aos serviços portuários, o Grupo de Trabalho considerou uma opção de natureza não normativa, direcionada ao aprimoramento da articulação entre as instituições que atuam sobre os fluxos portuário, aduaneiro e logístico. A inclusão dessa alternativa decorreu das discussões realizadas nas Oficinas acerca da descoordenação institucional e da constatação de que parte das questões identificadas no diagnóstico não seria necessariamente enfrentada por alterações nas regras de caracterização ou cobrança dos serviços.

7.5.2. A **Alternativa 2 – Instituição de Comitê Interinstitucional com os órgãos intervenientes nos serviços portuários** consiste na criação de mecanismo permanente de articulação entre as instituições cujas competências e decisões repercutem sobre a operação portuária. A proposta foi concebida como instrumento de coordenação institucional, destinado a favorecer o diálogo, o compartilhamento de informações e a análise conjunta de questões que envolvam interfaces entre diferentes competências e procedimentos. A instituição de comitê interinstitucional aparece expressamente entre as alternativas submetidas à avaliação nas Oficinas.

7.5.3. A lógica da alternativa está relacionada à circunstância, identificada na construção da Árvore do Problema, de que os fluxos que incidem sobre a carga não são determinados exclusivamente pela regulação portuária. Procedimentos estabelecidos por outros órgãos podem produzir repercussões sobre a dinâmica logística, sobre os tempos de permanência e retirada da carga e, consequentemente, sobre os incentivos econômicos associados aos serviços portuários. Ao mesmo tempo, as instituições envolvidas possuem competências e objetivos próprios, de modo que a existência de efeitos cruzados entre suas decisões não significa inadequação da atuação individual de qualquer delas.

7.5.4. Nesse contexto, o comitê foi concebido como alternativa para criar um espaço institucional mais estruturado de tratamento dessas interfaces. Diferentemente das Alternativas 1.1 a 1.8, sua atuação não se daria pela redefinição normativa dos serviços, pela revisão das cestas de SSE, *box-rate* e THC ou pela introdução de avaliação prévia de novas cobranças. Seu foco estaria na melhoria da coordenação entre os órgãos intervenientes, permitindo que questões com repercussões simultaneamente aduaneiras, regulatórias e logísticas possam ser identificadas e discutidas de forma mais sistemática.

7.5.5. Essa característica também diferencia a Alternativa 2 quanto ao alcance esperado de seus efeitos. O comitê não substitui os instrumentos regulatórios de competência da Antaq nem transfere ou altera as atribuições legais dos órgãos participantes. Sua função é criar condições para maior articulação no exercício dessas competências, especialmente em situações nas quais decisões adotadas em uma esfera possam produzir efeitos relevantes sobre as demais.

7.5.6. Por essa razão, a Alternativa 2 possui natureza distinta, mas não necessariamente excludente em relação às alternativas normativas. Enquanto as Alternativas 1.1 a 1.8 representam diferentes configurações para a disciplina dos serviços portuários, o comitê atua sobre uma dimensão institucional do problema. Essa diferença abre a possibilidade de que a medida seja considerada de forma complementar à alternativa normativa selecionada, caso a análise indique que seus efeitos contribuem para os objetivos da intervenção.

8. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

8.1. Metodologia de comparação das alternativas

Concluída a etapa de identificação e construção das alternativas de ação, a análise avançou para sua comparação estruturada. Essa etapa teve por finalidade avaliar o desempenho relativo das opções consideradas diante dos objetivos estabelecidos para a intervenção, de modo que a recomendação regulatória fosse fundamentada em procedimento sistemático e transparente, e não em preferência prévia por determinado instrumento ou grau de intervenção.

8.1.1. Para essa finalidade, adotou-se a **Análise Multicritério (AMC)**, metodologia considerada adequada diante da natureza do problema e da diversidade de efeitos esperados das alternativas. As opções examinadas apresentam diferenças que repercutem sobre múltiplas dimensões relevantes para a decisão e que não podem ser adequadamente representadas por uma única variável ou indicador.

8.1.2. A construção da metodologia ocorreu no âmbito das Oficinas de AIR, após a consolidação do problema regulatório, de suas causas, dos objetivos da intervenção e das alternativas de ação. A partir desse momento, os trabalhos passaram da identificação das possíveis respostas regulatórias para a definição dos parâmetros que permitiriam compará-las de maneira consistente. Foram então desenvolvidos os critérios de avaliação, os atributos e os níveis de referência posteriormente utilizados na análise.

8.1.3. Um aspecto central desse processo foi a preocupação em preservar a coerência entre as diferentes etapas da AIR. Os critérios de avaliação foram construídos a partir dos objetivos regulatórios anteriormente definidos, buscando assegurar que a comparação refletisse os resultados que a intervenção pretende alcançar. Nesse processo, distinguiu-se também a função dos objetivos, dos critérios e dos atributos: enquanto os objetivos expressam os resultados pretendidos, os critérios estabelecem as dimensões de comparação e os atributos permitem representar concretamente o desempenho das alternativas nessas dimensões.

8.1.4. A Análise Multicritério foi aplicada ao conjunto de alternativas consolidado no Capítulo 7, compreendendo a Alternativa 0 – manutenção do *status quo* –, as Alternativas 1.1 a 1.8, de natureza normativa, e a Alternativa 2, de natureza não normativa. Os itens seguintes apresentam as etapas de construção e aplicação dessa metodologia e os resultados obtidos na comparação.

8.2. Definição dos critérios de avaliação

A definição dos critérios de avaliação partiu dos objetivos da intervenção regulatória estabelecidos no Capítulo 6. A intenção foi preservar a continuidade lógica da AIR, de modo que as alternativas fossem comparadas em função de sua capacidade esperada de contribuir para os resultados anteriormente definidos, e não a partir de parâmetros introduzidos apenas no momento da avaliação. Essa vinculação entre objetivos e critérios foi expressamente discutida nas Oficinas.

8.2.1. Durante esse processo, o Grupo de Trabalho procurou manter um conjunto suficientemente abrangente para representar as principais dimensões da decisão, mas limitado a critérios capazes de efetivamente diferenciar as alternativas. Houve preocupação explícita em evitar número excessivo de critérios, que aumentaria a complexidade da análise sem necessariamente produzir ganho proporcional de qualidade.

8.2.2. A partir dos objetivos regulatórios, foram consolidados quatro critérios diretamente relacionados aos resultados pretendidos: **redução das demandas administrativas e judiciais e dos conflitos entre os agentes do setor; modicidade de preços; transparência e comparabilidade de preços e serviços portuários; e eficiência logística**. Embora modicidade de preços e eficiência logística tenham sido inicialmente formuladas conjuntamente entre os objetivos da intervenção, essas dimensões foram separadas para fins da análise multicritério, permitindo avaliar de maneira individualizada os efeitos esperados das alternativas sobre preços e sobre o desempenho logístico. Os registros consolidados da avaliação apresentam, de fato, atributos distintos para essas duas dimensões.

8.2.3. A esses quatro critérios foi acrescentado o grau de intervenção no setor. Diferentemente dos anteriores, esse critério não decorreu diretamente de um objetivo fundamental originalmente estabelecido na Árvore dos Objetivos. Sua incorporação ocorreu na etapa de construção da análise multicritério, quando se reconheceu a necessidade de considerar também a intensidade da atuação regulatória exigida por cada alternativa. As discussões anteriores já haviam registrado custos regulatórios, proporcionalidade e grau de intervenção como aspectos relevantes para a futura comparação das opções, ainda que não constituíssem objetivos fundamentais da intervenção.

8.2.4. Foram utilizados, portanto, cinco critérios na comparação das alternativas: **(i) redução das demandas administrativas e judiciais e dos conflitos entre os agentes do setor; (ii) modicidade de preços; (iii) transparência e comparabilidade de preços e serviços portuários; (iv) eficiência logística; e (v) grau de intervenção no setor.** Essa estrutura permitiu confrontar tanto os resultados que se pretende alcançar com a intervenção quanto a intensidade regulatória necessária para produzi-los.

8.2.5. Destaca-se que a análise multicritério foi utilizada também para sistematizar os impactos positivos e negativos e os custos regulatórios esperados das alternativas. Esses efeitos não foram reunidos em um balanço monetário autônomo, porque abrangem dimensões distintas e, em parte, não suscetíveis de quantificação confiável com os dados disponíveis. Seus principais componentes foram incorporados aos critérios de avaliação: os efeitos econômicos sobre os usuários são considerados especialmente pela modicidade de preços e pela eficiência logística; os efeitos informacionais, pela transparência e comparabilidade; e os custos de adaptação, pelo grau de intervenção. A pontuação desenvolvida nos itens seguintes expressa, assim, a direção e a intensidade esperadas desses impactos em cada alternativa.

8.2.6. Cabe registrar que os cinco critérios de avaliação, embora tratados como dimensões distintas para fins da Análise Multicritério, não representam fenômenos independentes entre si. A estrutura causal consolidada no Capítulo 5 já indicara que a insuficiente caracterização, transparência e comparabilidade dos serviços portuários constitui fator transversal, capaz de influenciar simultaneamente a ocorrência de conflitos administrativos e judiciais e a formação dos preços praticados. Essa transversalidade não compromete a validade da comparação: os critérios de conflitos administrativos e de modicidade de preços captam resultados finalísticos diretamente observáveis — a quantidade de controvérsias e o valor efetivamente suportado pelo usuário —, ao passo que o critério de transparência e comparabilidade capta uma condição intermediária, necessária à produção desses resultados, mas não suficiente para garanti-los isoladamente. Por essa razão, não é surpreendente que as alternativas mais bem avaliadas nos critérios de maior peso — Alternativas 1.5 e 1.2 — sejam precisamente aquelas que atuam com maior intensidade sobre a padronização e a revisão das cestas de serviços, elemento também determinante para a comparabilidade das tabelas examinada no Capítulo 3. A convergência dos resultados entre os diferentes critérios reforça, portanto, a centralidade da comparabilidade como eixo da solução regulatória, e não indica sobreposição indevida entre as dimensões avaliadas.

8.2.7. Os possíveis efeitos sobre microempresas e empresas de pequeno porte foram considerados especialmente quando esses agentes ocupam a posição de importadores, exportadores, transportadores ou prestadores de serviços na cadeia logística. Embora as cobranças examinadas possam alcançar usuários de diferentes portes, os agentes menores tendem a dispor de menor capacidade de negociação e de menos recursos para identificar a composição dos serviços ou contestar cobranças. Por essa razão, os efeitos sobre esse grupo estão relacionados principalmente aos critérios de modicidade e transparência.

8.3. **Definição dos atributos e níveis de referência**

8.3.1. Uma vez definidos os critérios de avaliação, o Grupo de Trabalho passou à definição dos atributos e dos respectivos níveis de referência. Essa etapa permitiu traduzir critérios relativamente amplos em parâmetros capazes de diferenciar o desempenho esperado das alternativas. Para cada critério, foi definido um atributo que apresentasse relação com o resultado pretendido e que, sempre que possível, pudesse ser observado ou acompanhado pela Antaq. Em seguida, foram estabelecidos o pior e o melhor nível de referência, correspondentes aos extremos da escala utilizada na avaliação.

8.3.2. A definição desses extremos teve finalidade essencialmente comparativa. Os níveis de referência não constituem metas regulatórias, previsões de resultado ou limites que a atuação da Antaq necessariamente seja capaz de produzir. Sua função é formar uma régua comum, suficientemente ampla para distinguir o desempenho das alternativas e permitir sua conversão para a escala utilizada na análise multicritério. Por essa razão, admitiu-se inclusive a utilização de níveis mais extremos do que aqueles considerados mais prováveis, desde que plausíveis para a construção da escala. A escolha variou conforme a natureza de cada atributo, utilizando-se percentuais em relação à situação atual, valores absolutos, graus de similaridade ou categorias qualitativas.

8.3.3. No caso da **redução das demandas administrativas e judiciais e dos conflitos entre os agentes do setor**, a primeira dificuldade foi delimitar o alcance do atributo. Uma interpretação excessivamente ampla da redução dos conflitos poderia transformá-la em medida-síntese dos demais resultados da intervenção, uma vez que modicidade, transparência, comparabilidade e eficiência também podem contribuir para diminuir controvérsias. Isso produziria sobreposição entre os critérios, questão que chegou a repercutir na etapa de ponderação.

8.3.4. Optou-se, por isso, pela quantidade de conflitos administrativos envolvendo condutas abusivas relativas a serviços portuários. A utilização exclusiva do número de denúncias mostrou-se inadequada, pois as ocorrências formalmente registradas nessa categoria não refletiam necessariamente todas as controvérsias que chegam à Agência. Questões relacionadas a possíveis cobranças abusivas podem ingressar por diferentes vias, como consultas regulatórias ou atuações da própria fiscalização. A noção de conflitos administrativos foi, assim, adotada para captar melhor essa diversidade, embora continue representando apenas a parcela das controvérsias que chega à esfera administrativa da Antaq, não entando aqui o acompanhamento dos conflitos judiciais.

8.3.5. Também se considerou a dimensão temporal. Uma mudança regulatória pode aumentar dúvidas e controvérsias no período inicial de adaptação às novas regras. Para reduzir a influência desse efeito transitório, adotou-se horizonte de cinco anos. A situação atual serviu como referência para a escala, tendo sido fixados como extremos o aumento de 20% e a redução de 80% dos conflitos. A amplitude dessa faixa não significa que se espere que a regulação produza necessariamente variações dessa magnitude; ela estabelece os limites da régua dentro da qual serão posicionados os desempenhos estimados das alternativas.

8.3.6. Para o critério de **modicidade de preços**, a principal dificuldade metodológica consistiu em definir um atributo que permitisse comparar as alternativas sem pressupor a existência de um preço regulatoriamente determinado como "módico". Inicialmente, foram consideradas medidas relacionadas à ocorrência de cobranças abusivas. Essa opção, contudo, apresentaria limitações semelhantes às verificadas no critério de conflitos administrativos, uma vez que dependeria da identificação e do tratamento de casos concretos. Além disso, a análise de eventual abusividade de preços já integra os instrumentos disponíveis no cenário atual e, portanto, não permitiria distinguir adequadamente os efeitos esperados das alternativas examinadas.

8.3.7. Diante dessa limitação, adotou-se como *proxy* o preço médio unitário suportado pelos consignatários e embarcadores pela movimentação e armazenagem de contêineres nos terminais. O atributo não pretende estabelecer qual seria o preço adequado de determinado serviço, nem concluir que qualquer aumento represente, isoladamente, ausência de modicidade. Sua função na análise multicritério é mais restrita: fornecer uma referência comum que permita comparar a direção e a intensidade dos efeitos esperados das alternativas sobre os valores suportados pelos usuários, mantidas as demais condições relevantes.

8.3.8. Essa distinção é particularmente importante porque as alternativas analisadas não estabelecem preços nem substituem os mecanismos de formação de preços existentes. Custos operacionais, condições concorrenciais, características de cada terminal e operação, demanda, investimentos e outros fatores continuarão influenciando os valores praticados. A intervenção examinada atua sobre parcela mais delimitada desse processo, especialmente ao tornar mais clara a composição dos serviços e das cestas, reduzir incertezas quanto às atividades já remuneradas e disciplinar as condições para caracterização e cobrança de serviços adicionais. Por essa razão, não seria adequado atribuir às alternativas capacidade de produzir variações muito amplas no preço médio total pago pelos usuários.

8.3.9. A escala foi, assim, construída para permitir a comparação relativa das alternativas, adotando-se como melhor nível uma redução real de 5% e como pior nível um aumento real de 8%. Esses limites não constituem previsão de que os preços efetivamente variarão nesses percentuais, tampouco metas regulatórias ou estimativas econométricas dos impactos da intervenção. Funcionam como referências convencionadas para transformar os julgamentos sobre o desempenho esperado das alternativas em uma escala comum de avaliação.

8.3.10. A assimetria entre os limites da escala também foi deliberada. Considerou-se que o espaço para redução dos preços apresenta uma restrição econômica mais evidente, uma vez que reduções sucessivas tendem a encontrar limite na estrutura de custos e na parcela de margem incorporada aos valores praticados. O potencial de elevação, por sua vez, não está sujeito a essa mesma limitação: em tese, os preços podem crescer em proporção superior àquela em que poderiam ser reduzidos sem comprometer a remuneração dos custos associados à prestação do serviço. Isso não significa considerar ilimitada a possibilidade de aumento, uma vez que a formação dos preços permanece sujeita às condições de mercado e aos mecanismos regulatórios existentes, inclusive à metodologia utilizada pela Antaq para análise de indícios de abusividade. A adoção de uma faixa de +8% para o pior nível e de −5% para o melhor procura apenas refletir essa diferença entre os espaços possíveis de variação, sem representar previsão sobre a magnitude efetiva de eventual aumento ou redução.

8.3.11. Por fim, a utilização do preço médio como *proxy* deve ser interpretada conjuntamente com os demais critérios da análise. Uma alternativa não é considerada superior simplesmente porque se espera que produza maior redução de preços. A análise multicritério também incorpora seus efeitos esperados sobre conflitos administrativos, transparência e comparabilidade, grau de intervenção e

eficiência logística. O critério de modicidade representa, portanto, uma das dimensões da decisão, evitando que a avaliação regulatória seja reduzida exclusivamente à evolução dos preços.

8.3.12. Para a **transparência e comparabilidade de preços e serviços portuários**, discutiu-se inicialmente a possibilidade de aferir a percepção dos usuários por meio de pesquisa de satisfação. Embora essa alternativa permitisse medir diretamente sua percepção, dependeria da criação ou adaptação de instrumento específico e apresentaria maior dificuldade de utilização na avaliação das alternativas.

8.3.13. Optou-se pelo grau de similaridade entre as tabelas de serviços, diretamente relacionado à possibilidade de reconhecer e comparar serviços equivalentes entre diferentes terminais. Similaridade, nesse caso, não significa uniformidade de preços, mas correspondência suficiente na identificação e estruturação dos serviços para permitir sua comparação.

8.3.14. Como a própria medida possui limites naturais, a escala foi definida entre 0% e 100% de similaridade. O primeiro representa ausência de correspondência e o segundo, plena correspondência para fins comparativos. Nesse atributo, portanto, os extremos não decorrem de uma estimativa sobre o alcance da intervenção, mas dos próprios limites da variável utilizada. A maior correspondência entre as tabelas também pode favorecer a transparência, ao facilitar a identificação dos serviços e das atividades abrangidas pelas cobranças.

8.3.15. Para a **eficiência logística**, adotou-se o tempo médio de permanência da carga no terminal após o desembaraço. A opção pelo período posterior à liberação aduaneira procura aproximar o indicador da fluidez da operação logística e evitar que o atributo seja dominado pelo tempo consumido pelos procedimentos aduaneiros, sobre os quais as alternativas desta AIR possuem influência limitada.

8.3.16. Nas Oficinas, a definição dessa medida exigiu distinguir o tempo total de permanência da carga daquele transcorrido entre o desembaraço e sua efetiva retirada. A partir dessa delimitação, foram fixados como níveis de referência 4 dias, no pior nível, e até 2 dias, no melhor. O limite de 2 dias tomou como referência o horizonte operacional de 48 horas discutido pelo Grupo, enquanto a diferença entre os extremos permite discriminar as alternativas quanto à sua contribuição esperada para a fluidez da retirada.

8.3.17. Também nesse caso, a escala não pressupõe que a regulação determine isoladamente o tempo de permanência. A retirada depende de condições operacionais e de decisões de diferentes agentes, inclusive do próprio importador. O atributo busca avaliar apenas em que medida as alternativas podem favorecer ou dificultar esse resultado.

8.3.18. Por fim, o **grau de intervenção no setor** possui natureza distinta dos demais critérios. Ele não deriva diretamente dos objetivos fundamentais da árvore de objetivos, tendo sido incorporado posteriormente para representar a intensidade da atuação regulatória requerida por cada alternativa. A preocupação foi considerar não apenas os benefícios esperados, mas também o ônus associado à utilização de instrumentos mais prescritivos.

8.3.19. Menor intervenção, contudo, não foi tratada como finalidade absoluta. Uma alternativa mais interventiva pode ser justificável caso produza benefícios suficientemente relevantes nos demais critérios. O atributo procura explicitar esse *trade-off* e permitir que, diante de resultados comparáveis, seja valorizada a solução que alcance os objetivos com menor intensidade de intervenção.

8.3.20. Por sua natureza, não foi estabelecida uma escala quantitativa. O pior nível corresponde ao maior grau de intervenção e o melhor, ao menor. Para concretizar esses extremos, utilizaram-se as próprias alternativas: a desregulamentação total representou o menor nível de intervenção, enquanto a solução de maior intensidade regulatória, baseada em definição taxativa dos serviços combinada à revisão das cestas, representou o extremo oposto. As demais alternativas são posicionadas entre essas referências conforme a intensidade dos instrumentos previstos.

Figura 06 – Resumo dos atributos e níveis de referência

Critério		Atributo (medida de desempenho)	Unidade / Forma de mensuração	Níveis de referência		Observações principais
				Pior nível	Melhor nível	
	Redução das demandas administrativas e judiciais e dos conflitos entre os agentes do setor	Quantidade de conflitos administrativos envolvendo condutas abusivas relativas a serviços portuários	Variação percentual do número de conflitos em relação à situação atual, no horizonte de 5 anos	Aumento de **20%**	Redução de **80%**	Considera conflitos administrativos que chegam à Antaq; não abrange todas as controvérsias do setor. Horizonte de 5 anos para reduzir efeitos iniciais de adaptação.
	Modicidade de preços	Preço médio unitário pago pelos consignatários e embarcadores para movimentação e armazenagem de contêineres nos terminais	Variação percentual real do preço médio em relação à situação atual	Aumento real de **8%**	Redução real de **5%**	Proxy da modicidade; não mede abusividade (já considerada no *status quo*). Efeitos esperados da regulação tendem a incidir sobre parcelas mais restritas da formação de preços.
	Transparência e comparabilidade de preços e serviços portuários	Grau de similaridade entre as tabelas de serviços	Percentual de similaridade entre as tabelas (proporção de serviços comparáveis)	**0%** de similaridade	**100%** de similaridade	Similaridade não significa uniformidade de preços, mas correspondência suficiente na identificação e estrutura dos serviços para permitir comparação.
	Eficiência logística	Tempo médio de permanência da carga no terminal após o desembaraço	Tempo médio em dias	**4 dias**	**Até 2 dias**	Considera o período após o desembaraço para refletir a fluidez da operação logística. Não depende apenas da regulação, mas de vários agentes.
	Grau de intervenção no setor	Grau de intervenção requerido pela alternativa regulatória	Categoria qualitativa (ordinal)	**Maior nível de intervenção**	**Menor nível de intervenção**	Menor intervenção não é objetivo em si, mas critério de comparação. Extremos definidos pelas alternativas: desregulamentação total (menor intervenção) e solução mais prescritiva (maior intervenção).

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR do Tema 3.10.

8.3.21. A Figura 06 consolida os atributos selecionados e os respectivos níveis de referência definidos para cada critério, sintetizando a forma de mensuração adotada e os extremos utilizados na construção das escalas de avaliação. O quadro deve ser lido como resumo da lógica desenvolvida neste subitem: os níveis apresentados constituem referências para a comparação das alternativas e não metas ou previsões de resultado da intervenção regulatória.

8.4. Ponderação dos critérios

8.4.1. Após a definição dos critérios, atributos e níveis de referência, procedeu-se à ponderação dos critérios, com o objetivo de estabelecer sua importância relativa na comparação das alternativas regulatórias. Para tanto, foi adotado procedimento de comparações pareadas, segundo a lógica do método AHP (*Analytic Hierarchy Process*), evitando-se a atribuição direta de pesos a cada critério.

8.4.2. Nas Oficinas, os critérios foram comparados dois a dois a partir dos respectivos níveis de referência. Em cada comparação, eram apresentados dois cenários: um combinava o melhor desempenho em determinado critério com o pior desempenho no outro, enquanto o segundo cenário invertia essa relação. Os participantes indicavam individualmente qual cenário consideravam preferível e a intensidade dessa preferência. Esse procedimento foi repetido para as diferentes combinações entre os cinco critérios.

8.4.3. As respostas eram expressas em uma escala que variava da indiferença à preferência extrema. Na escala utilizada pelo método AHP, a indiferença corresponde ao valor 1, enquanto intensidades crescentes de preferência são representadas pelos valores 3, 5, 7 e 9. Quando a preferência ocorre no sentido oposto da comparação, são utilizados os respectivos valores recíprocos. Assim, por exemplo, uma preferência de intensidade 3 por um critério corresponde, na relação inversa, ao valor 1/3. Valores intermediários podem representar posições situadas entre duas intensidades adjacentes.

8.4.4. Como as respostas individuais podiam se distribuir em sentidos e intensidades diferentes, os julgamentos dos participantes foram consolidados por meio da média geométrica, obtendo-se uma posição representativa do grupo para cada comparação. Dessa forma, os valores incorporados à matriz não correspondem a notas atribuídas isoladamente aos critérios, mas às preferências relativas resultantes de sua comparação dois a dois.

8.4.5. A consolidação das comparações resultou na matriz apresentada a seguir. Os valores nela registrados expressam a importância relativa de cada critério em relação aos demais, enquanto as posições inversas apresentam os respectivos valores recíprocos. A média geométrica de cada linha constitui a base para a obtenção e normalização dos pesos.

Tabela 06 – Matriz de comparação pareada dos critérios

Critério	Conflitos	Modicidade	Transparência	Intervenção	Eficiência	Média geom.	Peso
Conflitos Administrativos	1	3	3	7	2	2,63	**39,8%**
Modicidade de Preços	0,33	1	5	5	3	1,90	**28,8%**
Transparência e Comparabilidade	0,33	0,20	1	3	0,33	0,58	**8,8%**
Grau de Intervenção	0,14	0,20	0,33	1	0,20	0,29	**4,3%**
Eficiência Logística	0,50	0,33	3	5	1	1,20	**18,2%**

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR e da planilha de aplicação do método AHP.

8.4.6. Durante a consolidação da matriz, a verificação de sua consistência evidenciou inicialmente incompatibilidades entre alguns dos julgamentos pareados. O Grupo de Trabalho retomou essas comparações, identificando as relações que produziam maior inconsistência e discutindo novamente as preferências quando o resultado não refletia adequadamente o entendimento dos participantes. Esse processo permitiu revisar a coerência das relações estabelecidas entre os critérios antes da consolidação definitiva da matriz.

8.4.7. Essa verificação é necessária porque as comparações são realizadas duas a duas, mas os julgamentos devem guardar coerência quando considerados em conjunto. Em termos práticos, procura-se evitar relações contraditórias: se determinado critério é considerado preferível a um segundo e este, por sua vez, é considerado preferível a um terceiro, espera-se que a comparação entre o primeiro e o terceiro seja compatível com essas preferências. A Razão de Consistência (RC) permite avaliar, de forma agregada, o grau de coerência dos julgamentos que compõem a matriz.

8.4.8. Para o cálculo da RC, obtém-se inicialmente o Índice de Consistência (IC), a partir do maior autovalor da matriz (λmáx), conforme a expressão:

$$IC = (\lambda máx - n) / (n - 1)$$

8.4.9. em que *n* corresponde ao número de critérios comparados. Em seguida, o Índice de Consistência é relacionado ao Índice de Consistência Aleatória (RI), valor de referência definido em função da dimensão da matriz:

$$RC = IC / RI$$

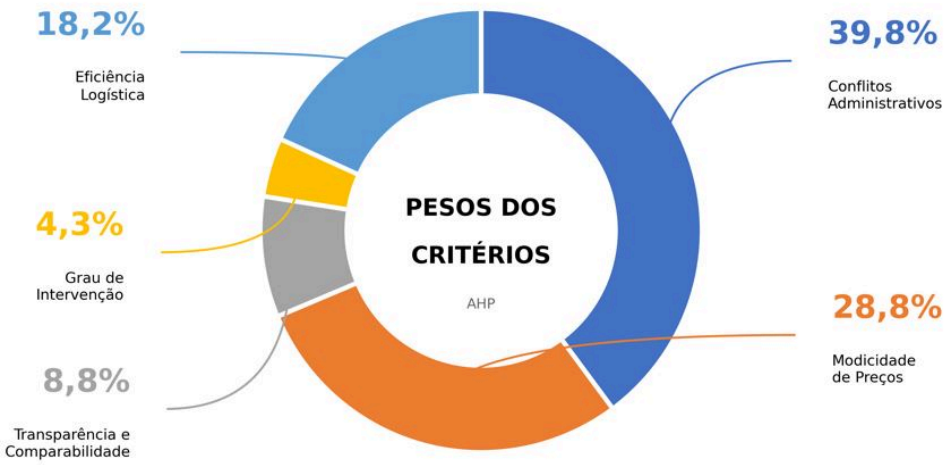
8.4.10. Para a matriz final desta análise, composta por cinco critérios, obteve-se λmáx de aproximadamente 5,38 e, consequentemente, IC de aproximadamente 0,095. Considerando RI igual a 1,12 para uma matriz de ordem cinco, obteve-se **Razão de Consistência de aproximadamente 0,085, ou 8,5%**.

8.4.11. Quanto mais próxima de zero for a RC, maior a coerência entre os julgamentos realizados. Considerando o parâmetro de 10% adotado como referência para o método AHP, o resultado de 8,5%

indica nível aceitável de consistência interna da matriz final. Assim, após o processo de revisão realizado durante as Oficinas, os julgamentos apresentaram coerência suficiente para a utilização dos pesos deles resultantes na avaliação das alternativas.

8.4.12. A normalização da matriz produziu os pesos relativos dos cinco critérios. Para facilitar a visualização do resultado da ponderação, a Figura 07 apresenta a participação de cada critério no peso total utilizado na análise multicritério.

Figura 07 – Pesos relativos dos critérios



Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR e da planilha de aplicação do método AHP.

8.4.13. Os resultados da ponderação evidenciam maior importância relativa dos critérios de conflitos administrativos (39,8%) e modicidade de preços (28,8%), que concentram, conjuntamente, 68,6% do peso atribuído à avaliação. A eficiência logística ocupa posição intermediária, com 18,2%, enquanto transparência e comparabilidade (8,8%) e grau de intervenção (4,3%) apresentam menor participação relativa. Essa distribuição reflete as prioridades resultantes das comparações pareadas realizadas pelo Grupo de Trabalho e será utilizada para dimensionar a influência de cada critério na avaliação das alternativas regulatórias.

8.4.14. Esses resultados expressam a importância relativa atribuída aos critérios a partir das comparações realizadas pelo Grupo de Trabalho. Os pesos menores não significam, portanto, que determinadas dimensões sejam irrelevantes para a decisão, mas refletem a prioridade relativa resultante dos julgamentos realizados quando os critérios foram confrontados entre si.

8.4.15. O peso relativo atribuído à transparência e comparabilidade (8,8%) não deve ser interpretado como indicativo de menor relevância dessa dimensão para o diagnóstico desenvolvido nesta AIR. O método AHP mede a preferência marginal entre desfechos finalísticos diretamente contrapostos nas comparações pareadas — por exemplo, entre um cenário com menos conflitos administrativos e maior heterogeneidade das tabelas e um cenário inverso. Nessas comparações, é esperado que o Grupo de Trabalho atribua maior peso ao resultado final (a ausência do conflito, a modicidade do preço) do que à condição que o viabiliza (a comparabilidade que reduz a chance de sua ocorrência). Essa é uma característica própria de qualquer estrutura de critérios em que uma dimensão exerce função predominantemente instrumental em relação às demais, e não uma indicação de que a comparabilidade seja secundária ao problema regulatório. Ao contrário: como registrado no Sumário Executivo e nos itens 3.5 e 3.6, a insuficiente comparabilidade das tabelas constitui a manifestação mais recorrente e mais extensamente documentada do problema regulatório ao longo desta AIR, e sua superação permanece o fio condutor que perpassa os demais critérios de avaliação — ainda que sua expressão numérica isolada,

no método multicritério, seja necessariamente mais modesta que a dos resultados finalísticos que ela contribui para produzir.

8.5. **Pontuação das alternativas**

8.5.1. Definidos os critérios, seus níveis de referência e os respectivos pesos, a etapa seguinte consistiu na avaliação do desempenho esperado de cada alternativa. Para cada critério, as alternativas foram posicionadas em uma escala de **0 a 100**, delimitada pelos níveis de pior e melhor desempenho definidos anteriormente. As pontuações resultaram de julgamentos técnicos construídos coletivamente nas Oficinas acerca da posição esperada de cada alternativa entre esses dois níveis de referência. Não representam, portanto, probabilidades estatísticas ou estimativas econométricas de seus efeitos, devendo ser interpretadas principalmente em termos relativos, como expressão da expectativa de melhor ou pior desempenho de uma alternativa em relação às demais e da intensidade dessa diferença.

8.5.2. A avaliação foi realizada separadamente para cada critério, permitindo que uma mesma alternativa apresentasse desempenhos distintos conforme a dimensão examinada. Essa abordagem possibilitou considerar que diferentes desenhos regulatórios podem produzir efeitos de natureza e intensidade distintas sobre os objetivos da intervenção. A atribuição das pontuações baseou-se, assim, na discussão dos mecanismos pelos quais cada alternativa poderia afetar o respectivo critério e na comparação de seu desempenho esperado com o das demais alternativas.

Critério 1 – Conflitos administrativos

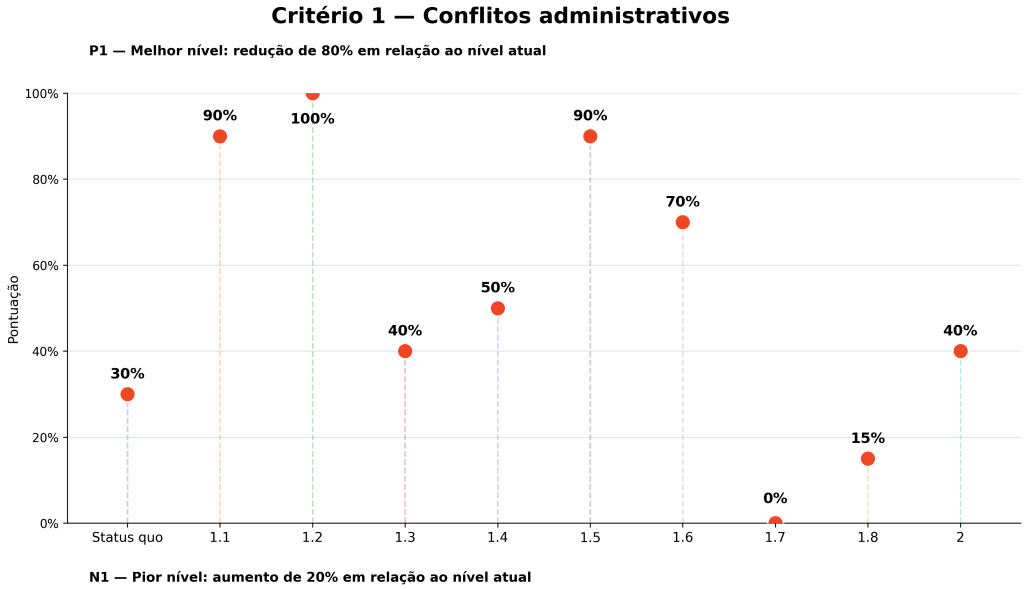
8.5.3. A pontuação desse critério partiu do entendimento de que diferentes desenhos regulatórios apresentam capacidades distintas de reduzir, no médio prazo, os conflitos relacionados a cobranças potencialmente abusivas. O *status quo* não foi posicionado no pior nível da escala, mas em 30 pontos, porque a manutenção da disciplina vigente, combinada à metodologia de aferição de abusividade considerada no cenário-base, já poderia produzir alguma redução dos conflitos.

8.5.4. As alternativas de padronização foram avaliadas de acordo com a intensidade com que poderiam reduzir as fontes de divergência sobre a existência, o conteúdo e a cobrança dos serviços. As opções com definição mais abrangente receberam pontuações superiores, especialmente quando acompanhadas da revisão dos conceitos das cestas. Na discussão, considerou-se que uma definição taxativa sem revisão das cestas ainda poderia deixar espaço para conflitos de natureza concorrencial ou deslocar a controvérsia da existência do serviço para o valor cobrado; por isso, foi posicionada abaixo da solução que combina padronização e revisão.

8.5.5. Nas alternativas não taxativas, a existência de um núcleo obrigatório foi considerada capaz de produzir melhora em relação ao *status quo*, mas em intensidade menor, porque continuaria existindo espaço para serviços definidos fora desse núcleo. A revisão das cestas foi entendida como fator adicional de redução dos conflitos, enquanto a avaliação prévia da Antaq elevou ainda mais a expectativa de desempenho, por permitir que dúvidas quanto à caracterização de novos serviços fossem enfrentadas antes de sua cobrança.

8.5.6. No extremo inferior da avaliação, as duas alternativas de desregulamentação foram consideradas menos favoráveis que a manutenção do *status quo* para a redução dos conflitos administrativos. A desregulamentação total recebeu a menor pontuação, uma vez que a retirada das definições regulatórias reduziria as referências disponíveis para caracterizar os serviços e avaliar suas cobranças, podendo ampliar o espaço para controvérsias. A desregulamentação parcial, embora também tenha apresentado desempenho inferior ao *status quo*, foi posicionada um pouco acima da desregulamentação total, por preservar a revisão das cestas, à qual se atribuiu algum potencial de redução dos conflitos. O comitê interinstitucional, por sua vez, apresentou resultado ligeiramente superior ao *status quo*: embora não atue diretamente sobre a caracterização ou a cobrança dos serviços, a coordenação prévia de decisões de outros órgãos com repercussão sobre a operação portuária poderia evitar algumas fontes de controvérsia. Seu efeito sobre esse critério foi, contudo, considerado limitado.

Figura 08 – Pontuação das alternativas no critério conflitos administrativos



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

Critério 2 – Modicidade de preços

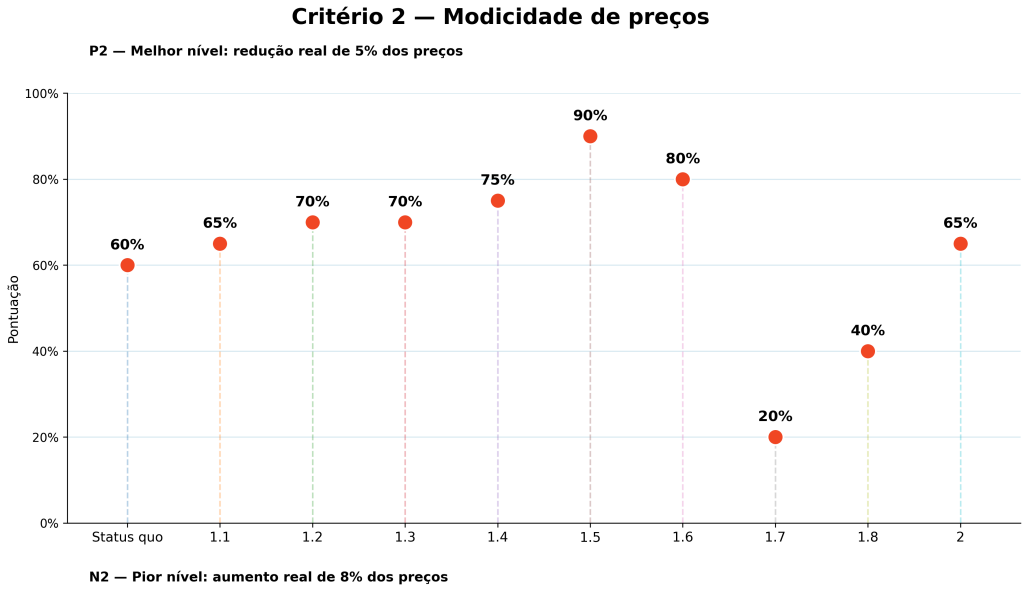
8.5.7. Para a modicidade, o *status quo* foi colocado aproximadamente no centro da régua, em 60 pontos, considerando a existência da metodologia de abusividade. A avaliação das demais alternativas procurou estimar em que medida cada desenho poderia reduzir o preço médio pago pelos usuários por movimentação e armazenagem, considerando também a possibilidade de repercussões sobre o THC e demais componentes do preço suportado pelo usuário.

8.5.8. A lógica predominante foi que a melhor caracterização dos serviços pode impedir cobranças sem fato gerador claramente identificado ou dirigidas a agente que não deveria suportá-las, produzindo algum efeito de redução dos preços. Por isso, mesmo a padronização sem revisão das cestas foi considerada ligeiramente superior ao *status quo*. Ao mesmo tempo, o grupo reconheceu que os efeitos esperados sobre preços seriam limitados: a padronização aumenta comparabilidade e restringe determinadas cobranças, mas não constitui regulação direta de preços e pode, inclusive, cristalizar determinadas estruturas de cobrança. Essa combinação explica as pontuações intermediárias atribuídas às alternativas de padronização.

8.5.9. A revisão das cestas elevou moderadamente a pontuação, enquanto a avaliação prévia recebeu importância maior. O argumento foi que impedir ou revisar uma cobrança antes de sua aplicação evita o período em que determinado serviço poderia continuar sendo cobrado até o surgimento de denúncia e posterior decisão da Agência. Assim, as alternativas que combinam revisão das cestas e avaliação prévia foram posicionadas mais próximas do melhor nível; a avaliação prévia sem revisão também foi considerada positiva, embora em intensidade menor.

8.5.10. A desregulamentação recebeu desempenho inferior ao *status quo*, pois a retirada de definições deixaria maior liberdade para estruturação dos serviços e cobranças, restando principalmente a metodologia de abusividade como mecanismo de controle posterior. O comitê, por sua vez, foi colocado apenas ligeiramente acima do cenário-base: sua atuação não interfere diretamente nos preços, mas a coordenação entre Antaq e outros órgãos pode evitar mudanças operacionais que produzam custos adicionais e posteriores repasses aos usuários.

Figura 09 – Pontuação das alternativas no critério modicidade de preços



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

Critério 3 – Transparência e comparabilidade

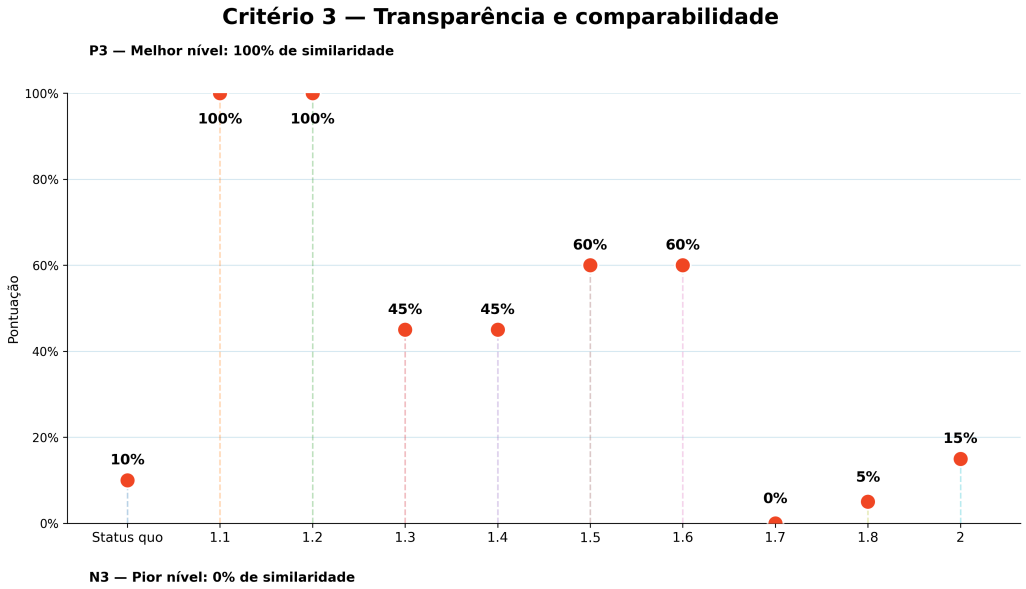
8.5.11. Neste critério, a relação entre desenho regulatório e pontuação foi mais direta. O *status quo* recebeu aproximadamente 10 pontos, valor associado a um exercício mencionado na oficina segundo o qual seria muito pequena a interseção de serviços descritos de forma semelhante nas tabelas dos diferentes terminais. Embora a Resolução nº 109 estabeleça uma estrutura referencial, a avaliação foi de que ela não resultou em elevada uniformidade das tabelas.

8.5.12. As alternativas de padronização taxativa foram colocadas no extremo superior da escala, pois, por definição, fariam com que os serviços regulados fossem descritos de maneira uniforme. Nesse critério específico, a revisão ou não das cestas teria importância secundária: a padronização integral, por si só, seria suficiente para produzir elevada similaridade.

8.5.13. Já nas alternativas não taxativas, a existência de um núcleo obrigatório comum combinada à possibilidade de criação de outros serviços produziu pontuações intermediárias. A oficina destacou que o resultado dependeria inclusive do tamanho desse núcleo: quanto maior a parcela padronizada dos serviços, maior a similaridade esperada. A avaliação prévia da Antaq elevou a pontuação dessas alternativas, porque novos serviços submetidos ao exame da Agência tenderiam a apresentar maior uniformidade de caracterização.

8.5.14. A desregulamentação total foi posicionada em zero, por retirar as próprias definições capazes de induzir uniformidade. A parcial ficou pouco acima desse extremo, em razão da permanência de alguma disciplina sobre as cestas. O comitê apresentou resultado próximo ao *status quo*, uma vez que sua função de coordenação institucional não tem como efeito direto padronizar as tabelas de serviços.

Figura 10 – Pontuação das alternativas no critério transparência e comparabilidade



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

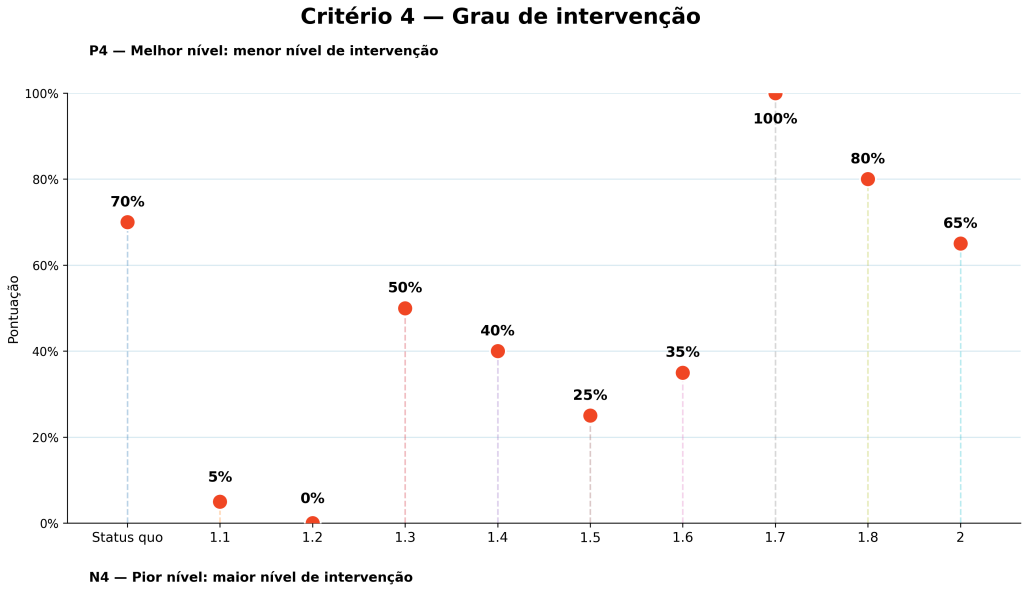
Critério 4 – Grau de intervenção

8.5.15. Aqui a lógica é diferente e especialmente simples: quanto menor a intervenção necessária, maior a pontuação. A oficina definiu como referências as próprias alternativas. A desregulamentação total constituiu o extremo de menor intervenção e, portanto, o melhor desempenho; no extremo oposto ficou a definição taxativa combinada à revisão das cestas, considerada a solução de maior intensidade regulatória. As demais alternativas foram posicionadas relativamente entre esses dois pontos.

8.5.16. Assim, a padronização taxativa sem revisão ficou ligeiramente acima daquela com revisão. As alternativas com núcleo obrigatório, mas não taxativo, exigem intervenção menor que as taxativas; entretanto, a revisão das cestas e, principalmente, a exigência de avaliação prévia adicionam camadas de atuação da Agência e reduzem suas pontuações. A discussão da oficina chegou inclusive a reorganizar essas posições quando se percebeu que alternativas com avaliação prévia estavam sendo colocadas no mesmo nível daquelas sem essa obrigação.

8.5.17. A desregulamentação parcial permaneceu próxima do extremo de menor intervenção, mas abaixo da total por preservar a atuação sobre as cestas. O *status quo* foi posicionado em nível relativamente elevado, porque já contém definições regulatórias e uma estrutura referencial, mas não impõe a padronização obrigatória nem avaliação prévia dos serviços. O comitê ficou ligeiramente abaixo do *status quo*, por acrescentar um mecanismo institucional de coordenação, embora sem impor diretamente novas obrigações substantivas aos regulados.

Figura 11– Pontuação das alternativas no critério grau de intervenção



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

Critério 5 – Eficiência logística

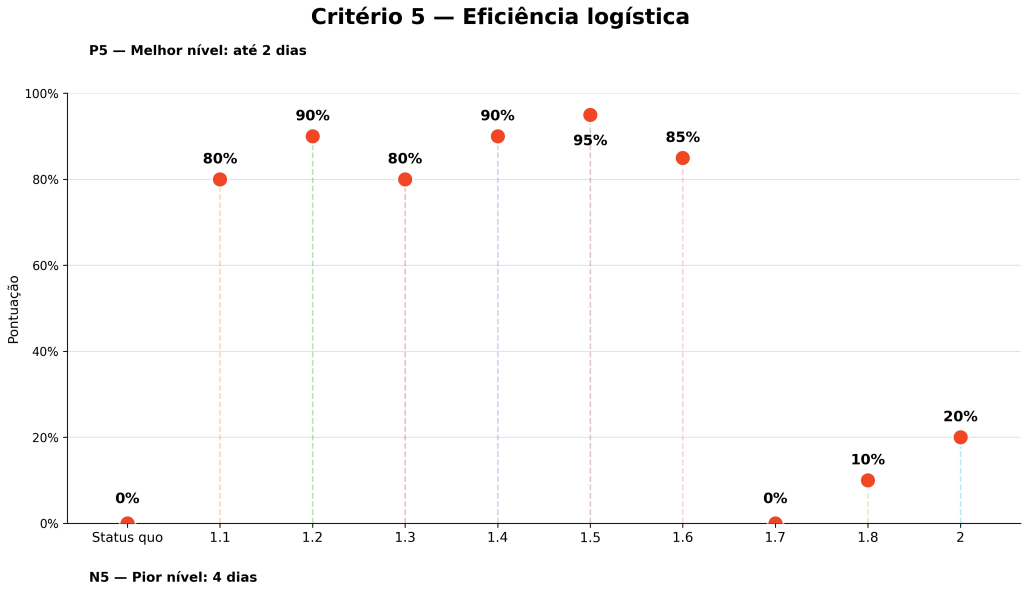
8.5.18. No último critério, a escala foi construída a partir do tempo médio de permanência da carga no terminal após o desembaraço, sendo quatro dias o pior nível e até dois dias o melhor. O *status quo* foi associado ao pior extremo, pois o tempo de referência utilizado para a situação atual correspondia aproximadamente aos quatro dias considerados na régua.

8.5.19. A discussão mostrou que a relação entre regulação dos serviços e eficiência logística ocorre principalmente pelos incentivos à retirada da carga. Foram mencionados, por exemplo, períodos de armazenagem cobrados em blocos, que podem reduzir o incentivo econômico para retirada antecipada, e cobranças incidentes sobre cargas destinadas a deixar o terminal rapidamente. Por isso, a definição mais clara das atividades cobradas e das cestas foi considerada capaz de reduzir barreiras econômicas à retirada da carga e aproximar o resultado do melhor nível da escala.

8.5.20. A revisão dos conceitos das cestas recebeu importância adicional porque pode alterar diretamente o tratamento de atividades atualmente associadas ao SSE, *Box Rate* e THC. A lógica discutida foi que, se determinadas atividades inerentes à entrega já estiverem compreendidas na cesta remunerada, o usuário deixa de enfrentar uma cobrança adicional simplesmente por optar pela retirada mais rápida ou pela transferência da carga. Ao mesmo tempo, o grupo reconheceu que determinados serviços de efetiva agilidade poderiam continuar existindo quando representassem atividade adicional real.

8.5.21. Por essa razão, as alternativas taxativas e as opções de núcleo obrigatório receberam pontuações elevadas, com acréscimos quando acompanhadas da revisão das cestas e da avaliação prévia. A alternativa que reúne revisão e avaliação prévia ficou mais próxima do melhor nível, enquanto a desregulamentação total foi considerada incapaz, por si só, de alterar os incentivos logísticos atualmente observados e permaneceu próxima do *status quo*. A desregulamentação parcial recebeu pequena melhora em razão da revisão das cestas. O comitê também foi considerado capaz de produzir efeito positivo, ainda que limitado, por melhorar a coordenação entre decisões aduaneiras e a operação portuária — justamente um dos pontos em que a oficina reconheceu maior possibilidade de contribuição dessa alternativa.

Figura 12 – Pontuação das alternativas no critério eficiência logística



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

8.5.22. A leitura conjunta das pontuações evidencia os diferentes compromissos envolvidos na escolha regulatória. As alternativas com melhor desempenho em determinados objetivos não necessariamente apresentam resultado equivalente nos demais critérios, especialmente quando se contrapõem os benefícios esperados de maior disciplina regulatória ao grau de intervenção requerido. É justamente a combinação dessas pontuações com os pesos definidos no item anterior que permite obter a avaliação agregada das alternativas.

8.6. Resultado global da análise multicritério

8.6.1. A etapa final da análise consistiu em combinar duas informações construídas nas etapas anteriores: a **importância relativa de cada critério**, definida no item 8.4, e o **desempenho esperado de cada alternativa em cada critério**, avaliado no item 8.5. Com isso, critérios considerados mais importantes pelo Grupo de Trabalho exercem maior influência sobre o resultado final, enquanto critérios de menor peso produzem impacto proporcionalmente menor.

8.6.2. O cálculo é realizado multiplicando-se a pontuação de cada alternativa pelo peso do respectivo critério e, em seguida, somando-se os cinco resultados. Em termos simplificados:

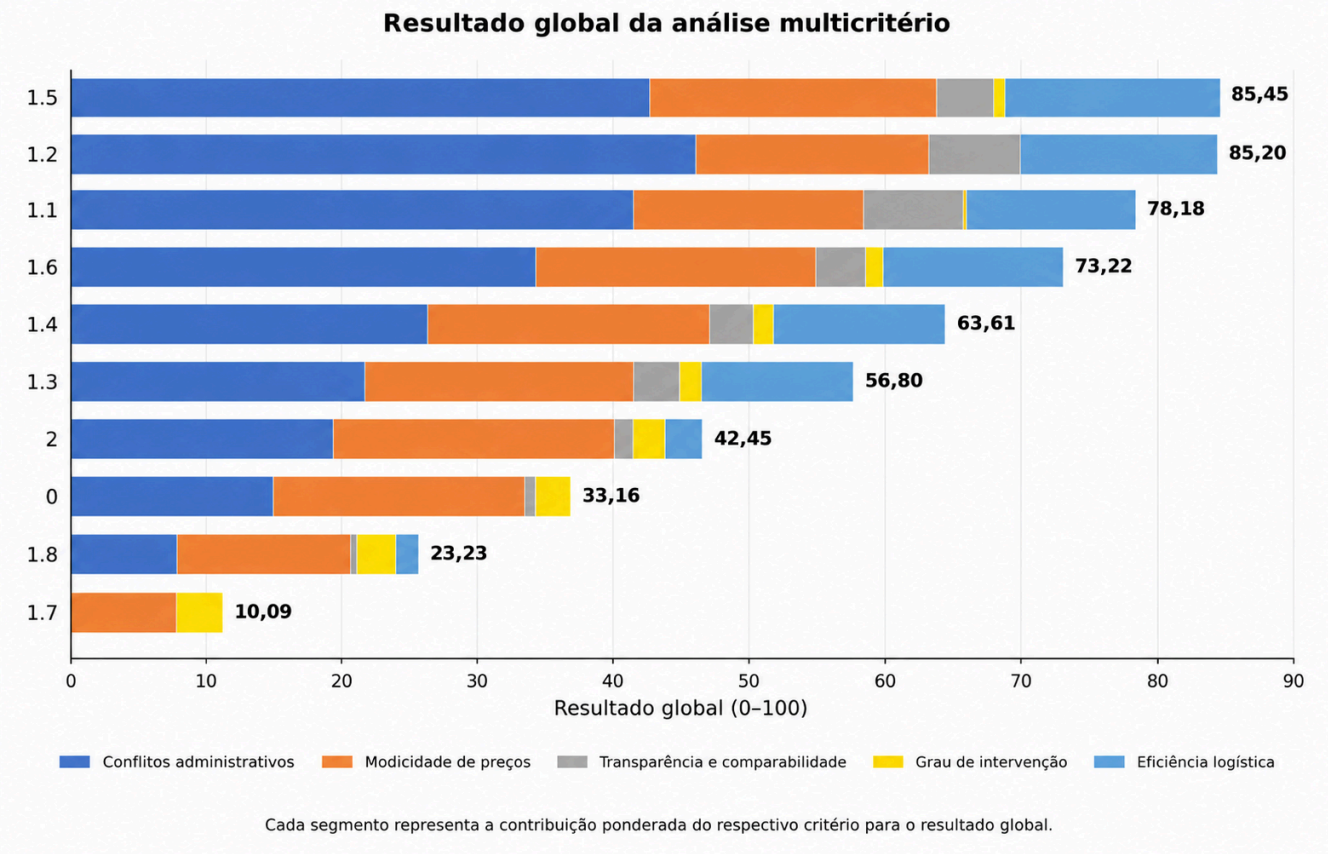
$$RGa=j=1\sum 5(Paj\times Wj)$$

8.6.3. Em que RGa corresponde ao resultado global da alternativa, Paj à sua pontuação em cada critério e Wj ao peso atribuído a esse critério. Esse procedimento é repetido para todas as alternativas, permitindo compará-las em uma mesma escala.

8.6.4. Na prática, isso significa que uma boa avaliação em conflitos administrativos ou modicidade de preços exerce influência maior sobre o resultado, pois esses critérios receberam, respectivamente, 39,8% e 28,8% do peso total. Eficiência logística responde por 18,2%, transparência e comparabilidade por 8,8% e grau de intervenção por 4,3%. O resultado global não corresponde, portanto, a uma média simples das pontuações, mas ao desempenho de cada alternativa considerando simultaneamente o quanto ela atende a cada critério e a importância atribuída a esse critério.

8.6.5. A aplicação desse procedimento produziu os seguintes resultados:

Figura 13 – Resultado global da análise multicritério



Legenda das alternativas: 0 – *Status quo*; 1.1 – Definição taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.2 – Definição taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.3 – Definição não taxativa dos serviços, sem revisão das cestas; 1.4 – Definição não taxativa dos serviços, com revisão das cestas; 1.5 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e revisão das cestas; 1.6 – Definição não taxativa dos serviços, com avaliação prévia e sem revisão das cestas; 1.7 – Desregulamentação total; 1.8 – Desregulamentação parcial; 2 – Comitê interinstitucional.
***Fonte**: Elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR registrados no Miro.*

8.6.6. O resultado evidencia desempenho superior da **Alternativa 1.5 – definição padronizada obrigatória e não taxativa, com revisão das cestas e avaliação prévia da Antaq**, que alcançou **85,45 pontos**. Essa alternativa combina a definição, pela Agência, de um conjunto obrigatório de serviços padronizados com a possibilidade de oferta de outros serviços não previstos nesse núcleo, desde que submetidos à avaliação prévia da Antaq. A alternativa contempla, ainda, a revisão das cestas de serviços atualmente estabelecidas. Trata-se, portanto, de uma solução que busca ampliar a padronização e a segurança quanto à caracterização das cobranças, sem estabelecer um rol fechado de serviços. Seu resultado decorreu de um desempenho comparativamente mais favorável nos critérios de redução dos conflitos administrativos, modicidade de preços e eficiência logística — que, em conjunto, concentram a maior parcela do peso da análise —, ainda que, como evidenciado pela reduzida margem do resultado final (item 8.6.7), essa vantagem tenha se manifestado em grau limitado em cada um desses critérios isoladamente, e não como superioridade expressiva concentrada em algum deles.

8.6.7. A **Alternativa 1.2 – definição padronizada com revisão** apresentou resultado praticamente equivalente, alcançando **85,20 pontos**, apenas 0,25 ponto abaixo da primeira colocada. A principal diferença entre as duas soluções está no grau de abertura para a criação de serviços não previamente definidos. Enquanto a Alternativa 1.5 admite serviços além do conjunto padronizado, condicionando-os à

avaliação prévia da Antaq, a Alternativa 1.2 estabelece uma definição padronizada taxativa, também acompanhada da revisão das cestas. Em outras palavras, o resultado colocou lado a lado duas soluções com forte componente de padronização, mas com estratégias distintas: uma preserva maior flexibilidade para o surgimento de novos serviços (inclusive reconhecendo realidades operacionais dis□ntas entre os terminais), sob controle prévio da Agência, enquanto a outra privilegia maior fechamento e previsibilidade do rol regulatório.

8.6.8. Essa diferença de desenho também ajuda a compreender o quase empate. A Alternativa 1.2 apresentou vantagem em alguns critérios associados à maior padronização, enquanto a Alternativa 1.5 obteve desempenho superior, entre outros aspectos, em modicidade de preços e eficiência logística. Após a aplicação dos pesos, essas diferenças praticamente se compensaram, resultando na pequena vantagem da Alternativa 1.5. Assim, os 85,45 e 85,20 pontos não devem ser interpretados como evidência de superioridade substancial de uma solução sobre a outra, mas como indicação de que ambas apresentaram elevado desempenho global, cabendo considerar também suas diferenças qualitativas de desenho regulatório na escolha da solução a ser adotada.

8.6.9. As alternativas de desregulamentação, por outro lado, apresentaram resultados inferiores ao próprio *status quo*. Embora tenham sido favorecidas no critério relativo ao menor grau de intervenção, esse critério recebeu peso reduzido na avaliação global e não compensou o desempenho inferior nos critérios considerados mais relevantes, especialmente conflitos administrativos, modicidade de preços e eficiência logística.

8.6.10. O **Comitê interinstitucional** deve ser interpretado de forma distinta. Conforme definido nas Oficinas, essa alternativa não é necessariamente excludente das alternativas regulatórias e pode ser adotada de forma complementar. Seu resultado superior ao *status quo* indica potencial benefício da coordenação entre a Antaq e outros órgãos cujas decisões repercutem sobre os serviços portuários, sem afastar a adoção da alternativa regulatória mais bem avaliada.

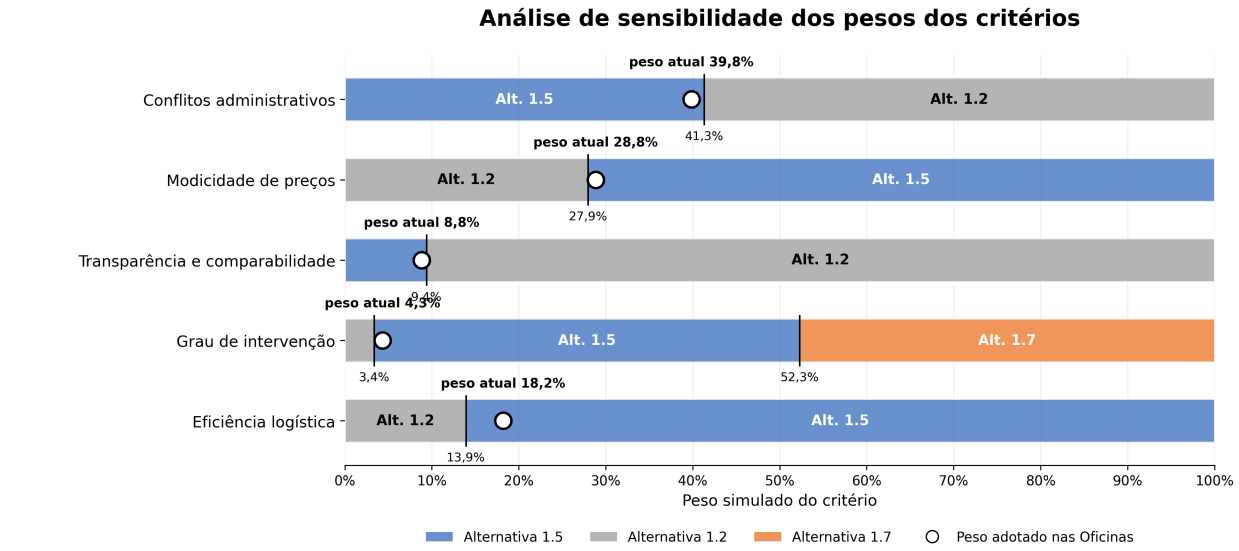
8.6.11. Assim, a análise multicritério **indica preferência pela Alternativa 1.5**, sem deixar de evidenciar a proximidade de desempenho da Alternativa 1.2. O resultado fornece suporte quantitativo à decisão regulatória, mas deve ser considerado em conjunto com as características, vantagens, limitações e condições de implementação de cada alternativa examinadas ao longo da AIR.

8.7. Análise de sensibilidade

8.7.1. A análise de sensibilidade foi realizada para verificar em que medida alterações nos pesos atribuídos aos critérios poderiam modificar os resultados da análise multicritério. Esse teste é particularmente importante porque os pesos representam as prioridades construídas coletivamente nas Oficinas e, embora tenham sido definidos por procedimento estruturado, não constituem valores absolutos. A análise permite, portanto, verificar se a ordenação obtida se mantém diante de diferentes combinações dessas prioridades.

8.7.2. Para o teste, o peso de cada critério foi variado individualmente entre 0% e 100%, mantendo-se inalteradas as pontuações atribuídas às alternativas. A cada variação, os pesos dos demais critérios foram ajustados proporcionalmente, de modo que sua soma permanecesse igual a 100%. Com isso, foi possível observar como a classificação das alternativas se comportaria caso maior ou menor importância fosse atribuída a cada dimensão da avaliação.

Figura 14 – Análise de sensibilidade dos pesos dos critérios



Fonte: elaboração própria a partir dos resultados das Oficinas de AIR.

8.7.3. Os resultados reforçam a posição de destaque das Alternativas 1.5 e 1.2, que já haviam alcançado as maiores pontuações na avaliação global. A principal sensibilidade observada ocorre justamente na ordenação entre essas duas alternativas: conforme se altera a importância relativa de determinados critérios, a primeira colocação pode passar de uma para a outra. Com os pesos definidos nas Oficinas, a Alternativa 1.5 ocupa a primeira posição; em outras combinações de pesos, a Alternativa 1.2 pode assumir a liderança.

8.7.4. Mais importante que a alternância entre a primeira e a segunda colocação, contudo, é o fato de que as duas alternativas permanecem como as soluções de maior destaque em ampla parte dos cenários examinados. O teste de sensibilidade reforça, assim, um resultado que já aparecia na avaliação global: a análise converge para dois desenhos regulatórios com desempenho elevado, enquanto as demais alternativas apresentam, em geral, menor capacidade de conciliar os diferentes objetivos considerados.

8.7.5. A proximidade entre as duas primeiras alternativas também possui significado regulatório. Ambas partem de uma maior padronização dos serviços e contemplam a revisão das cestas atualmente estabelecidas, mas adotam estratégias distintas para lidar com a possibilidade de novos serviços. A Alternativa 1.2 adota uma solução taxativa, na qual o conjunto de serviços admitidos é previamente delimitado, privilegiando maior uniformidade e previsibilidade e dispensando um mecanismo de avaliação prévia para a criação de serviços fora desse conjunto. A Alternativa 1.5, por sua vez, adota uma padronização obrigatória não taxativa, preservando a possibilidade de novos serviços, desde que submetidos à avaliação prévia da Antaq.

8.7.6. A análise de sensibilidade demonstra, portanto, que a diferença entre 1.5 e 1.2 deve ser interpretada menos como uma disputa entre uma alternativa adequada e outra inadequada e mais como a comparação entre duas soluções regulatórias consistentes, que oferecem respostas distintas ao mesmo problema. A primeira privilegia maior flexibilidade, acompanhada de controle prévio da Agência; a segunda privilegia maior fechamento e previsibilidade do conjunto de serviços admitidos. Com os pesos construídos nas Oficinas, a solução não taxativa com avaliação prévia apresenta pequena vantagem, mas o teste confirma que a alternativa taxativa também permanece altamente competitiva.

8.7.7. Esse resultado é particularmente útil para a tomada de decisão. A análise multicritério permite reduzir o espaço de escolha, identificando duas alternativas que se destacam das demais, ao mesmo tempo em que evidencia que a decisão final entre elas envolve uma escolha de desenho regulatório que não deve ser determinada apenas por uma pequena diferença numérica. Cabe, assim, à Diretoria Colegiada da Antaq, à luz dos resultados quantitativos e dos aspectos qualitativos examinados

na AIR, avaliar qual das duas estratégias oferece o equilíbrio mais adequado entre previsibilidade regulatória e flexibilidade para o tratamento de novos serviços.

9. EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA EDIÇÃO, ALTERAÇÃO OU REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO

9.1. Considerações gerais

9.1.1. A identificação dos efeitos e riscos decorrentes da edição, alteração ou revogação do ato normativo complementa a comparação das alternativas realizada no capítulo anterior. Enquanto a análise multicritério examina o desempenho esperado das soluções em relação aos objetivos regulatórios, este capítulo considera as consequências associadas aos diferentes mecanismos de intervenção, especialmente quanto à delimitação das cestas de serviços, à aplicação das regras de cobrança e às condições necessárias à sua implementação.

9.1.2. As alternativas examinadas envolvem diferentes graus de padronização dos serviços, possibilidades de revisão das cestas, previsão de avaliação prévia de novas prestações e hipóteses de manutenção ou retirada da disciplina vigente. Cada configuração apresenta consequências próprias para a atuação da Antaq e para os agentes regulados. Os riscos identificados decorrem das características desses desenhos e das dificuldades observadas no diagnóstico, não constituindo previsão de que os efeitos adversos necessariamente ocorrerão.

9.2. Efeitos esperados da intervenção regulatória

9.2.1. A padronização dos serviços e a revisão das cestas existentes deverão estabelecer referências mais claras para identificar as atividades compreendidas em cada prestação, os fatos que dão origem à cobrança, os agentes envolvidos e os marcos de início e término dos serviços. Essas definições permitirão verificar com maior precisão se determinada atividade já está abrangida por outra cesta ou se corresponde a prestação passível de remuneração autônoma.

9.2.2. A explicitação desses elementos também deverá facilitar a comparação entre as tabelas dos terminais. Atualmente, diferenças de denominação e de descrição das rubricas dificultam o reconhecimento de serviços equivalentes e a identificação de possíveis sobreposições. A adoção de referências comuns poderá reduzir essas dificuldades, sem exigir uniformidade de preços ou desconsiderar particularidades operacionais das instalações.

9.2.3. A alteração das regras poderá exigir a revisão das tabelas públicas, dos procedimentos de faturamento e dos instrumentos comerciais utilizados pelos terminais. Também poderá demandar adaptações nos sistemas e procedimentos da Antaq, especialmente se a alternativa escolhida envolver avaliação prévia de serviços. A extensão dessas mudanças dependerá das obrigações estabelecidas no ato normativo e das regras de transição adotadas.

9.2.4. Quanto aos efeitos econômicos, a reorganização das cestas poderá modificar o enquadramento de atividades atualmente remuneradas de forma autônoma ou incluídas em outras prestações. Isso poderá alterar a distribuição das cobranças entre rubricas e agentes da cadeia logística, sem que seja possível concluir, apenas a partir da definição dos serviços, que haverá redução ou aumento generalizado dos valores efetivamente pagos. A formação dos preços continuará sujeita às condições comerciais e aos instrumentos regulatórios aplicáveis.

9.2.5. No campo da eficiência logística, a delimitação dos serviços poderá esclarecer responsabilidades e condições de cobrança relacionadas à disponibilização e à retirada das cargas. Entretanto, os tempos operacionais também dependem da capacidade dos terminais, da atuação dos transportadores, dos procedimentos aduaneiros e de outras condições externas à regulação das cestas. Por essa razão, eventuais mudanças nos prazos de retirada não poderão ser atribuídas exclusivamente à intervenção normativa.

9.3. Riscos associados às alternativas regulatórias

9.3.1. Nas alternativas de definição taxativa, a regulamentação estabelecerá previamente o conjunto de serviços admitidos e seus elementos de caracterização. Esse desenho reduz a margem para criação de cobranças autônomas fora do rol normativo, mas exige que a relação de serviços contemple adequadamente as operações existentes. Atividades não previstas, inclusive aquelas decorrentes de mudanças tecnológicas ou operacionais, dependerão de alteração formal da norma para serem reconhecidas como novas prestações.

9.3.2. Nas alternativas de definição não taxativa, a regulamentação estabelecerá referências comuns sem esgotar as possibilidades de prestação de serviços. O principal risco está na utilização dessa abertura para criar rubricas que reproduzam atividades já remuneradas ou para atribuir denominações diferentes a prestações materialmente equivalentes. A prevenção dessas situações dependerá da clareza dos critérios de caracterização e das condições estabelecidas para cobranças adicionais.

9.3.3. Nas alternativas que incluem avaliação prévia pela Antaq, a cobrança autônoma de serviços não contemplados no núcleo padronizado dependerá de exame anterior da Agência. Esse mecanismo permite verificar a caracterização da prestação e sua relação com as cestas existentes antes da cobrança. Sua implementação, contudo, exigirá procedimentos de instrução, critérios decisórios e capacidade administrativa suficientes para evitar acúmulo de processos e demora na análise dos pedidos.

9.3.4. A previsão de revisão das cestas permite atualizar a regulamentação quando mudanças operacionais, tecnológicas ou aduaneiras alterarem as condições de prestação dos serviços. Sua efetividade dependerá da identificação dessas mudanças e da realização dos procedimentos normativos necessários. Nas alternativas sem revisão, permanece o risco de manutenção de definições que deixem de representar adequadamente as operações, exigindo soluções interpretativas ou intervenções posteriores.

9.3.5. A desregulamentação total ou parcial reduziria os parâmetros normativos utilizados para caracterizar os serviços e distinguir atividades incluídas nas cestas daquelas passíveis de cobrança autônoma. Essa redução poderia ampliar a liberdade dos agentes para organizar suas prestações, mas também dificultaria a comparação das tabelas e a identificação de sobreposições, especialmente diante das assimetrias de informação e das condições de barganha examinadas no diagnóstico.

9.3.6. A manutenção do *status quo* dispensaria a adaptação imediata das regras e dos procedimentos existentes. Por outro lado, não enfrentaria diretamente as dificuldades identificadas quanto à heterogeneidade das rubricas, à delimitação das atividades e à comparabilidade das cobranças, que permaneceriam sujeitas aos instrumentos atualmente disponíveis.

9.3.7. A constituição de comitê interinstitucional permitiria organizar o intercâmbio de informações sobre decisões e procedimentos que repercutem nas operações portuárias. Essa alternativa, entretanto, não produziria, por si só, alterações na definição das cestas ou nas condições de cobrança. Seus resultados dependeriam das atribuições estabelecidas, da participação dos órgãos envolvidos e dos encaminhamentos adotados, respeitadas as competências de cada instituição.

9.4. **Riscos específicos das alternativas mais bem avaliadas**

9.4.1. A análise multicritério destacou as alternativas 1.5 e 1.2, ambas baseadas na padronização dos serviços e na revisão das cestas existentes. A principal diferença entre elas está no tratamento das prestações não contempladas previamente na regulamentação, o que produz exigências distintas para sua implementação.

9.4.2. Na **Alternativa 1.5**, a definição não taxativa permite reconhecer serviços adicionais, desde que submetidos à avaliação prévia da Antaq. O principal risco de implementação está na capacidade de realizar essas análises em prazo compatível com as necessidades operacionais do setor. A ausência de critérios objetivos para apresentação e exame dos pedidos poderá gerar exigências documentais excessivas, decisões inconsistentes ou demora no reconhecimento de novas prestações. Também será necessário definir o tratamento das cobranças existentes que não encontrem correspondência imediata no núcleo padronizado.

9.4.3. Na **Alternativa 1.2**, a definição taxativa restringe a cobrança autônoma aos serviços previstos na regulamentação. O principal risco está na insuficiência do rol para contemplar atividades existentes ou que venham a surgir em razão de mudanças operacionais e tecnológicas. Como o reconhecimento de novos serviços dependerá de alteração normativa, será necessário estabelecer mecanismos para identificar demandas de atualização e avaliar tempestivamente a necessidade de revisão das cestas.

9.4.4. As duas alternativas também exigirão adaptação das tabelas e dos procedimentos utilizados pelos agentes regulados, além de critérios que permitam reconhecer serviços equivalentes e identificar possíveis sobreposições. A diferença central está no instrumento utilizado para tratar novas prestações: **avaliação prévia de casos individuais, na Alternativa 1.5, ou alteração do rol normativo, na Alternativa 1.2**.

9.4.5. A escolha entre esses desenhos deverá considerar, além dos resultados da análise multicritério, a capacidade administrativa necessária à avaliação prévia, a abrangência das definições inicialmente estabelecidas e os procedimentos disponíveis para atualização da disciplina. As providências de implementação e os indicadores destinados ao acompanhamento de seus resultados são apresentados nos capítulos seguintes.

10. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

10.1. O monitoramento deverá permitir verificar se a intervenção foi implementada conforme planejado e se seus resultados contribuem para enfrentar o problema regulatório. Para preservar a coerência da AIR, os indicadores deverão guardar relação direta com os objetivos definidos no Capítulo 6 e com os atributos utilizados na análise multicritério. A estrutura de acompanhamento deverá abranger, portanto, a evolução dos conflitos, dos preços, da comparabilidade das tabelas e da eficiência logística.

10.2. A primeira dimensão do acompanhamento diz respeito à própria implementação. Antes de atribuir eventual resultado ao desenho regulatório, será necessário verificar se as tabelas foram adaptadas, se os serviços passaram a apresentar as informações exigidas e se os sistemas da Agência estão aptos a tratar os dados recebidos. Na Alternativa 1.5, o monitoramento deverá alcançar também a quantidade de pedidos de avaliação prévia, o tempo de instrução e o resultado das decisões, permitindo verificar se o procedimento preserva a capacidade de adaptação pretendida sem criar demora excessiva.

10.3. Quanto ao objetivo de reduzir conflitos, o indicador principal deverá considerar o número de controvérsias administrativas relacionadas à cobrança de serviços portuários. A apuração não deverá limitar-se às denúncias formalmente classificadas nessa categoria, pois questões semelhantes podem chegar à Agência por consultas, representações ou atuações da fiscalização. Além do número absoluto, convém calcular taxa proporcional ao volume de operações, para evitar que o crescimento da movimentação seja interpretado como agravamento do problema. Os conflitos judiciais conhecidos poderão ser acompanhados de forma complementar, reconhecidas as limitações para sua identificação sistemática.

10.4. A modicidade deverá ser acompanhada pela evolução real dos valores efetivamente cobrados por operações comparáveis. As tabelas públicas permanecem relevantes para o exame da transparência e das condições máximas anunciadas, mas não refletem necessariamente os preços negociados. O acompanhamento dependerá, por isso, de dados agregados ou amostras de faturamento que permitam calcular valores médios ou medianos, preservado o sigilo comercial. As comparações deverão observar a equivalência do serviço e controlar alterações relevantes em seu conteúdo, evitando atribuir à regulação variações decorrentes de prestações diferentes.

10.5. A metodologia de análise de abusividade constituirá instrumento importante para essa dimensão, mas não substituirá o monitoramento geral dos preços. Enquanto a metodologia será aplicada ao exame de situações concretas, os indicadores permitirão acompanhar a direção das mudanças no conjunto do setor e identificar casos que justifiquem análise mais aprofundada. Para isso, a classificação dos serviços e as unidades de cobrança utilizadas nos dois instrumentos deverão permanecer compatíveis.

10.6. A transparência e a comparabilidade poderão ser avaliadas pelo grau de correspondência entre as tabelas e pelo percentual de rubricas que apresentem os elementos mínimos definidos na regulamentação. A simples adaptação formal não será suficiente: o acompanhamento deverá verificar se o conteúdo informado permite reconhecer prestações equivalentes e identificar as atividades abrangidas. Pesquisas periódicas com usuários poderão complementar a análise, especialmente para aferir se a nova estrutura facilitou a compreensão das cobranças.

10.7. Para a eficiência logística, deverá ser preservado o indicador adotado na análise multicritério: o tempo transcorrido entre o desembaraço e a retirada efetiva da carga. Essa delimitação reduz a interferência do tempo consumido pelos procedimentos aduaneiros e aproxima a medição dos efeitos associados à operação portuária. Os resultados deverão ser segmentados conforme as características relevantes da operação, de modo que diferenças de fluxo ou destino não sejam confundidas com efeitos da intervenção.

10.8. Os indicadores centrais podem ser organizados da seguinte forma:

Tabela 7 — Indicadores de monitoramento

Dimensão monitorada	Indicador preliminar	Fonte principal	Periodicidade
Implementação	Percentual de tabelas adaptadas e de rubricas com descrição completa	Tabelas encaminhadas à Antaq e ações de fiscalização	Semestral durante a transição e anual posteriormente
Avaliação prévia, se adotada	Número de pedidos, tempo médio de decisão e proporção de aprovações ou rejeições	Processos administrativos da Antaq	Semestral
Conflitos	Número e taxa de conflitos administrativos relacionados às cobranças	Sistemas processuais, consultas e fiscalização	Anual
Modicidade	Variação real do valor médio ou mediano de operações comparáveis	Dados agregados de faturamento e amostras de operações	Anual
Transparência e comparabilidade	Grau de correspondência entre tabelas e percentual de rubricas associáveis à estrutura regulatória	Tabelas públicas e base estruturada da Antaq	Anual
Eficiência logística	Tempo médio e mediano entre o desembaraço e a retirada	Dados operacionais e informações obtidas de órgãos intervenientes	Anual
Efeitos não pretendidos	Surgimento de novas rubricas, deslocamento de cobranças ou dificuldades de acesso a serviços	Fiscalização, processos administrativos e interlocução com usuários	Contínua, com consolidação anual

***Fonte**: elaboração própria.*

10.9. A linha de base deverá ser constituída antes da vigência da nova disciplina, preferencialmente com série histórica suficiente para reduzir a influência de variações conjunturais. Os níveis utilizados na análise multicritério não devem ser convertidos automaticamente em metas, pois foram construídos como referências para comparar alternativas. As metas quantitativas poderão ser definidas após a aferição da qualidade e da disponibilidade dos dados, preservando-se, desde o início, a direção esperada para cada objetivo.

10.10. O primeiro ciclo de acompanhamento deverá concentrar-se na implementação e ocorrer entre seis e doze meses após a entrada em vigor. Encerrada a transição, os indicadores de resultado deverão ser consolidados anualmente. Os relatórios de monitoramento deverão registrar a metodologia utilizada, as limitações dos dados e os acontecimentos externos capazes de influenciar os resultados, evitando atribuir à regulação efeitos que possam decorrer de mudanças econômicas, operacionais ou aduaneiras.

10.11. O acompanhamento deverá incluir mecanismos de alerta para efeitos não pretendidos. Entre eles estão a proliferação de novas rubricas fora do núcleo padronizado, a transferência de atividades entre cestas sem alteração material da prestação e o deslocamento de custos para outros agentes da cadeia. Na Alternativa 1.5, atrasos reiterados na avaliação prévia também deverão ser tratados como sinal de necessidade de ajuste do procedimento.

10.12. Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório desempenham funções distintas. O monitoramento corresponde à coleta e à análise recorrente de dados durante a vigência da intervenção. A ARR constitui exame posterior e mais abrangente, destinado a verificar se os objetivos foram alcançados e se a disciplina deve ser mantida, alterada ou revogada. Os registros produzidos pelo monitoramento formarão a principal base empírica dessa avaliação.

10.13. Considerando o horizonte já adotado na AIR para a evolução dos conflitos, mostra-se adequado prever avaliação abrangente após cinco anos de vigência, sem prejuízo de revisão antecipada quando os indicadores revelarem dificuldade relevante de implementação ou efeito adverso persistente. Esse prazo deverá ser confirmado no ato que concluir o processo regulatório, em conformidade com a exigência de registro do período máximo para verificação da necessidade de atualização do estoque normativo.

10.14. A responsabilidade pelo acompanhamento deverá ser distribuída entre as unidades competentes da Antaq, sob coordenação da área responsável pela regulação. A fiscalização contribuirá com dados sobre conformidade e práticas observadas; as áreas responsáveis pelos sistemas fornecerão as bases necessárias; e a articulação com outros órgãos poderá complementar informações sobre o fluxo aduaneiro e os efeitos concorrenciais. Os resultados deverão ser consolidados em registros periódicos que permitam à Diretoria Colegiada acompanhar a evolução do problema e decidir, quando necessário, pela revisão das estratégias adotadas.

11. CONCLUSÕES DA ANÁLISE PRELIMINAR E ENCAMINHAMENTOS

11.1. Síntese da análise realizada

11.1.1. A presente Análise de Impacto Regulatório foi desenvolvida a partir de um processo coletivo de investigação, discussão e avaliação, conduzido no âmbito de Grupo de Trabalho com participação de servidores de diferentes áreas da Antaq. A diversidade de experiências e atribuições representadas contribuiu para o exame de um problema que envolve aspectos econômicos, operacionais, jurídicos, concorrenciais, regulatórios e institucionais.

11.1.2. A elaboração da AIR não partiu de uma solução regulatória previamente definida. Procurou-se construir progressivamente a compreensão do problema e das possibilidades de atuação da Agência, mediante reuniões com agentes e instituições envolvidos, visitas técnicas para conhecimento das operações portuárias e Oficinas de AIR nas quais foram discutidos os dados, as percepções e as hipóteses levantadas. Esse processo permitiu incorporar diferentes perspectivas e aproximar a análise das condições observadas na prestação dos serviços.

11.1.3. O tema apresenta histórico prolongado de controvérsias, inicialmente associado, em grande medida, a cobranças específicas, especialmente ao Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE). O aprofundamento do diagnóstico, entretanto, demonstrou que a questão não poderia ser adequadamente enfrentada apenas pela discussão sobre a legitimidade ou o preço de determinada rubrica. A análise passou a abranger a caracterização dos serviços portuários, seus fatos geradores e sujeitos, a heterogeneidade das denominações e cobranças, as condições de escolha e barganha dos

usuários, os incentivos econômicos presentes na prestação dos serviços e a coordenação entre instituições com atuação sobre o fluxo portuário.

11.1.4. A partir desse diagnóstico, o problema regulatório foi definido como o **risco de condutas abusivas na cobrança de serviços portuários prestados às cargas em terminais de contêineres**. Essa formulação permitiu distinguir o problema de suas causas e consequências, sem pressupor que a ausência de uma nova norma constituísse, por si só, a situação a ser corrigida.

11.1.5. A estrutura causal construída nas Oficinas indicou que o problema pode decorrer da combinação de fatores distintos, como o poder circunstancial exercido sobre a carga, as assimetrias de informação e barganha, os incentivos associados à armazenagem, as dificuldades de caracterização e comparação dos serviços, as insuficiências da disciplina regulatória e a interação entre decisões institucionais que afetam o fluxo logístico. Esses fatores não se manifestam necessariamente com a mesma intensidade em todas as operações, mas podem contribuir, em determinadas circunstâncias, para a ocorrência de cobranças inadequadas e conflitos entre os agentes.

11.1.6. Entre as consequências examinadas, destacaram-se a ampliação dos conflitos administrativos e judiciais, a elevação dos custos logísticos, a redução da transparência e da comparabilidade dos serviços e a possibilidade de comprometimento de parte dos benefícios decorrentes da maior celeridade dos procedimentos aduaneiros.

11.1.7. Com base nesse diagnóstico, foram definidos os objetivos da intervenção e construídas alternativas que abrangem a manutenção do *status quo*, diferentes combinações de padronização e revisão das cestas de serviços, mecanismos de avaliação prévia pela Antaq, possibilidades de desregulamentação e uma solução institucional voltada à coordenação entre órgãos intervenientes.

11.1.8. A comparação das alternativas foi realizada por meio de análise multicritério, considerando cinco dimensões relacionadas aos objetivos regulatórios: **redução dos conflitos administrativos, modicidade de preços, transparência e comparabilidade, grau de intervenção e eficiência logística**. Para cada critério foram definidos atributos e níveis de referência, seguidos da ponderação dos critérios e da avaliação do desempenho esperado de cada alternativa.

11.1.9. A metodologia permitiu organizar, em uma estrutura comum, os julgamentos técnicos construídos pelo Grupo de Trabalho ao longo das Oficinas. As pontuações resultantes não representam a opinião isolada da equipe responsável pela redação do relatório nem decorrem de aplicação puramente mecânica de uma fórmula. Elas expressam a comparação sistematizada das alternativas, a partir das discussões e dos critérios definidos durante o processo de AIR.

11.1.10. O resultado global destacou duas alternativas com desempenho superior ao das demais. A **Alternativa 1.5 — definição padronizada obrigatória e não taxativa, com revisão das cestas e avaliação prévia da Antaq — alcançou 85,45 pontos**, posicionando-se em primeiro lugar. A **Alternativa 1.2 — definição padronizada taxativa, com revisão das cestas — obteve 85,20 pontos**, ficando na segunda posição.

11.1.11. A diferença de apenas 0,25 ponto deve ser interpretada com cautela. Mais importante que a pequena vantagem numérica da Alternativa 1.5 é a convergência entre as duas soluções quanto à necessidade de maior padronização dos serviços e revisão das cestas existentes. Esse resultado indica que o aperfeiçoamento da caracterização das prestações e das condições de cobrança constitui elemento central das estratégias mais bem avaliadas.

11.1.12. A distinção entre as alternativas está, principalmente, na forma de tratamento dos serviços não contemplados previamente na regulamentação. A Alternativa 1.2 estabelece uma estrutura taxativa, na qual a inclusão de novas prestações depende de alteração formal da disciplina normativa. A Alternativa 1.5 preserva uma estrutura não taxativa, com um núcleo obrigatório de padronização, admitindo o reconhecimento de outros serviços mediante avaliação prévia da Antaq.

11.1.13. As duas alternativas representam, portanto, estratégias distintas para equilibrar previsibilidade regulatória e capacidade de adaptação. A primeira privilegia maior fechamento do rol de serviços, enquanto a segunda combina flexibilidade com controle regulatório prévio. A análise de sensibilidade demonstrou, ainda, que alterações nos pesos atribuídos aos critérios podem inverter a

classificação entre essas alternativas, reforçando a necessidade de que a decisão não seja determinada exclusivamente pela diferença de pontuação.

11.1.14. As alternativas de desregulamentação apresentaram desempenho global inferior, inclusive em comparação com o *status quo*. Embora favorecidas no critério relativo ao menor grau de intervenção, não alcançaram resultados suficientes nos demais critérios para se destacarem na comparação. A alternativa de comitê interinstitucional, por sua vez, possui natureza distinta e poderá ser considerada como medida complementar à solução normativa, especialmente para favorecer a coordenação entre decisões que repercutem sobre as operações portuárias.

11.1.15. A análise também evidenciou a importância da **comparabilidade dos serviços e das tabelas portuárias**. Embora esse critério tenha recebido peso numérico inferior ao de outros objetivos na análise multicritério, sua relevância no diagnóstico decorre da necessidade de reconhecer prestações equivalentes, identificar possíveis sobreposições e conferir maior consistência à aplicação das regras. A padronização e a revisão das cestas, presentes nas alternativas mais bem avaliadas, respondem diretamente a essa dificuldade.

11.1.16. Os efeitos e riscos associados aos diferentes desenhos regulatórios, examinados em capítulo próprio, acrescentam elementos qualitativos à comparação. A definição das cestas também deverá permanecer articulada aos instrumentos destinados ao exame de eventuais abusividades, sem se confundir com a fixação administrativa de preços. A caracterização dos serviços e o controle dos valores cobrados constituem dimensões relacionadas, mas distintas, da atuação regulatória.

11.1.17. Diante desse conjunto de resultados, a análise preliminar aponta a Alternativa 1.5 como a solução de maior pontuação segundo os critérios e pesos construídos nas Oficinas, sem afastar a Alternativa 1.2 como opção igualmente relevante para a decisão. A escolha entre elas envolve a ponderação de seus desenhos regulatórios, das condições necessárias à implementação e dos riscos identificados.

11.1.18. A análise multicritério cumpre, assim, sua finalidade ao reduzir o espaço decisório e explicitar os elementos que diferenciam as soluções mais bem avaliadas. Não substitui, contudo, a decisão da Diretoria Colegiada, que deverá considerar os resultados quantitativos, os aspectos qualitativos e as contribuições recebidas nas etapas subsequentes de participação social.

11.2. Estratégia preliminar de implementação

11.2.1. A estratégia de implementação deve ser compreendida à luz do caráter preliminar desta AIR. A análise multicritério concentrou o espaço decisório nas Alternativas 1.5 e 1.2, mas a escolha definitiva dependerá das etapas subsequentes de participação social e da deliberação da Diretoria Colegiada. Não seria adequado, portanto, antecipar neste momento todas as regras que integrarão a proposta normativa. É possível, contudo, identificar as providências necessárias à implementação do núcleo comum às duas alternativas e distinguir aquelas que dependerão da adoção de um modelo taxativo ou de uma estrutura não taxativa acompanhada de avaliação prévia.

11.2.2. O núcleo comum compreende a definição padronizada dos serviços e a revisão das cestas atualmente disciplinadas. A implementação exigirá a identificação das atividades abrangidas por cada serviço, das circunstâncias que dão origem à prestação e das condições que fundamentam sua cobrança. Deverão ser esclarecidos, ainda, os marcos de início e término, a unidade de cobrança e a relação da atividade com outras cestas, de modo a reduzir dúvidas sobre sobreposição ou fracionamento de prestações anteriormente remuneradas.

11.2.3. O trabalho deverá abranger a estrutura das cestas de serviços como um todo, e não apenas determinadas rubricas historicamente controvertidas. Conforme demonstrado pela comparação das tabelas e pelos casos examinados no Capítulo 4, a dificuldade central está em reconhecer quais atividades integram cada prestação, quando se inicia e se encerra sua execução e em que circunstâncias pode haver cobrança autônoma. A revisão deverá, portanto, estabelecer critérios transversais que permitam organizar os diferentes serviços, identificar possíveis sobreposições e verificar a relação jurídica que

fundamenta o pagamento, reduzindo a dependência de decisões construídas isoladamente a partir das denominações comerciais utilizadas pelos terminais.

11.2.4. A disciplina resultante poderá exigir a alteração ou a substituição coordenada das Resoluções Antaq nº 72/2022 e nº 109/2023. A opção entre atos separados e uma regulamentação consolidada deverá ser examinada durante a elaboração da proposta normativa, considerando a necessidade de preservar a coerência entre a definição das cestas, a apresentação das tabelas e as condições de cobrança. Em qualquer configuração, será necessário afastar antinomias, revogar expressamente os dispositivos incompatíveis e estabelecer regras de transição para os serviços e tabelas existentes.

11.2.5. Caso seja adotada a Alternativa 1.2 — definição padronizada e taxativa dos serviços, acompanhada da revisão das cestas —, somente as prestações expressamente previstas na regulamentação poderão ser cobradas de forma autônoma. Por se tratar de rol fechado, não haverá avaliação prévia de novos serviços em casos individuais: a inclusão de prestação não contemplada dependerá de alteração formal da norma. A implementação deverá, assim, delimitar com precisão o conteúdo de cada serviço e estabelecer procedimento para a atualização do rol diante de mudanças operacionais ou tecnológicas. Enquanto essa revisão não ocorrer, a adoção de denominação distinta não poderá fundamentar cobrança autônoma fora da estrutura regulamentar.

11.2.6. Na hipótese de adoção da Alternativa 1.5 — estrutura padronizada e não taxativa, acompanhada da revisão das cestas e da avaliação prévia pela Antaq —, a regulamentação estabelecerá um núcleo obrigatório de serviços, sem impedir o reconhecimento de outras prestações. Para cobrar autonomamente serviço não contemplado nesse núcleo, o terminal deverá submetê-lo previamente à Agência, demonstrando seu conteúdo, o fato que desencadeia sua prestação, sua relação com as cestas existentes e a ausência de sobreposição. Essa avaliação deverá se limitar à caracterização do serviço e à identificação do agente relacionado à prestação, sem se confundir com autorização individual do preço. A implementação exigirá procedimento que defina os documentos necessários, os critérios decisórios e os efeitos do pronunciamento da Antaq, bem como o tratamento aplicável, durante a transição, às cobranças existentes que não encontrem correspondência imediata na nova estrutura.

11.2.7. Em ambas as alternativas, a formação dos preços permanecerá submetida à liberdade comercial dos terminais, observadas as condições de transparência e não discriminação e os mecanismos regulatórios de controle de eventuais abusos. A definição das cestas e, quando cabível, a avaliação prévia de novos serviços não implicarão fixação administrativa dos valores cobrados. A revisão proposta deverá esclarecer o conteúdo e as condições de cobrança das prestações, enquanto o exame de sua valoração continuará sujeito aos instrumentos regulatórios próprios, especialmente à metodologia destinada à análise de eventual abusividade.

11.2.8. O desenvolvimento dessa metodologia, por sua vez, integrou o status quo utilizado como referência na comparação das alternativas e deverá prosseguir independentemente da solução regulatória escolhida. Sua elaboração, contudo, deverá ser articulada com a padronização dos serviços e a revisão das cestas: enquanto o Tema 3.10 procura identificar as prestações e as relações jurídicas que fundamentam sua cobrança, a metodologia deverá fornecer parâmetros para examinar os valores praticados nos casos concretos. A implementação deverá, portanto, assegurar que os dois instrumentos adotem classificações e unidades de cobrança compatíveis, permitindo a comparação de valores relativos a prestações equivalentes.

11.2.9. Antes da entrada em vigor da nova disciplina, deverá ser constituída uma linha de base com os dados necessários ao monitoramento posterior. Esse levantamento deverá abranger as tabelas vigentes, as rubricas efetivamente utilizadas, os conflitos administrativos relacionados às cobranças, os valores praticados e os tempos de permanência da carga após o desembaraço. Sempre que os dados envolverem condições comerciais negociadas, sua coleta e utilização deverão preservar o sigilo empresarial.

11.2.10. A implementação deverá ser precedida da definição das unidades responsáveis por sua coordenação e execução, observadas as competências regimentais e a necessária articulação entre regulação, fiscalização e as demais áreas afetadas. O dimensionamento da capacidade administrativa assume particular importância na Alternativa 1.5, pois a avaliação prévia deverá ocorrer em prazo

compatível com a dinâmica operacional do setor. Antes da entrada em vigor da nova disciplina, deverão ser estabelecidos os procedimentos de instrução, os critérios decisórios e a distribuição interna de responsabilidades.

11.2.11. A transição deverá assegurar prazo suficiente para que as instalações portuárias adaptem suas tabelas, sistemas e instrumentos comerciais. Durante a vacância, a Agência deverá divulgar orientações sobre a nova estrutura e promover interlocução com os agentes afetados. A comunicação deverá esclarecer, em especial, que a padronização não implica uniformidade de preços e que a correspondência entre rubricas depende do conteúdo da prestação, não apenas da denominação utilizada.

11.2.12. Nos primeiros momentos de vigência, mostra-se adequada a adoção de atuação predominantemente orientativa, sem prejuízo da adoção imediata das providências necessárias diante de cobranças manifestamente incompatíveis com a nova disciplina. Após o período de adaptação, a fiscalização poderá concentrar-se nas situações de maior risco, inclusive na criação de rubricas que reproduzam serviços já abrangidos por outras cestas ou na alteração meramente nominal destinada a afastar a estrutura regulatória.

11.2.13. A coordenação institucional também integra a implementação. Questões relacionadas ao fluxo aduaneiro, à concorrência e aos efeitos tributários não podem ser integralmente tratadas pela definição dos serviços portuários. A interlocução com os órgãos competentes poderá auxiliar na obtenção de dados, na compreensão dos efeitos de decisões externas e na prevenção de soluções contraditórias, sem alterar as competências de cada instituição. O comitê interinstitucional examinado na AIR poderá constituir instrumento complementar à alternativa normativa escolhida.

11.2.14. A continuidade do Tema 3.10 compreenderá dois ciclos de participação social, com objetos distintos. No primeiro, a AIR preliminar será submetida à Tomada de Subsídios, cujas contribuições poderão modificar o diagnóstico, a comparação das alternativas e a recomendação técnica. Após a análise das manifestações e a realização das diligências complementares necessárias, a AIR será consolidada e passará a fundamentar a elaboração da proposta normativa.

11.2.15. No segundo ciclo, a minuta resultante dessa escolha será submetida à Consulta e à Audiência Públicas. Nessa etapa, a participação social estará voltada à aplicabilidade das regras propostas, aos seus efeitos operacionais e às condições necessárias à implementação. As contribuições subsidiarão a consolidação da proposta normativa, sem prejuízo de ajustes pontuais na AIR caso sejam apresentadas evidências capazes de modificar alguma de suas premissas.

Tabela 8 — Etapas subsequentes de implementação do Tema 3.10

1º ciclo — Análise de Impacto Regulatório

Etapa	Principais providências	Resultado esperado
Tomada de Subsídios	Submeter o diagnóstico, os objetivos, as alternativas e sua comparação à manifestação dos interessados.	Contribuições sobre a análise e a escolha regulatória.
Análise das contribuições e diligências	Examinar as manifestações e, quando necessário, solicitar aos terminais informações padronizadas sobre as cestas, as atividades compreendidas, os fatos geradores, os marcos temporais, as unidades de cobrança e os responsáveis pelo pagamento.	Complementação das evidências necessárias à decisão entre as alternativas.
Consolidação da AIR	Incorporar as contribuições pertinentes e rever, quando necessário, o diagnóstico, os impactos e a comparação das alternativas.	AIR consolidada e recomendação apta a fundamentar a proposta normativa.

2º ciclo — Elaboração da proposta normativa

Etapa	Principais providências	Resultado esperado
Elaboração da minuta	Converter a alternativa escolhida em regras sobre a organização das cestas e suas condições de aplicação, com diligências adicionais quando necessárias ao detalhamento da solução.	Proposta normativa preliminar.
Consulta interna	Submeter a minuta às unidades competentes e promover os ajustes técnicos necessários.	Minuta consolidada para apreciação da Relatoria e do Colegiado.
Deliberação para participação social	Submeter a proposta à decisão quanto à abertura da Consulta e da Audiência Públicas.	Autorização para a participação social formal.
Consulta e Audiência Públicas	Colher contribuições sobre o texto proposto, sua aplicabilidade e seus possíveis efeitos operacionais e econômicos.	Manifestações sobre a solução normativa concretamente formulada.
Análise das contribuições	Examinar as manifestações recebidas e realizar diligências complementares, se necessárias.	Relatório de análise das contribuições e proposta ajustada.
Consolidação da proposta	Incorporar os ajustes pertinentes e, caso surjam novas evidências relevantes, atualizar pontualmente a AIR.	Proposta normativa consolidada e fundamentação atualizada.

3º ciclo — Decisão, implementação e avaliação

Etapa	Principais providências	Resultado esperado
Análise jurídica e deliberação final	Submeter a matéria à Procuradoria, examinar as recomendações jurídicas e encaminhar a proposta ajustada à Relatoria e ao Colegiado.	Decisão final e eventual publicação do ato normativo.
Transição e implementação	Divulgar a disciplina, orientar os agentes e adaptar os procedimentos e sistemas necessários, observando o período de transição estabelecido.	Entrada em vigor ordenada e aplicação uniforme da nova disciplina.
Monitoramento e avaliação	Acompanhar os indicadores definidos e os efeitos da norma sobre conflitos, preços, comparabilidade e eficiência logística.	Evidências para correções de implementação e posterior avaliação do resultado regulatório.

***Fonte**: elaboração própria.*

11.2.16. A estratégia delineada procura assegurar que a solução regulatória seja desenvolvida de forma gradual e apoiada nas evidências produzidas em cada etapa. A consolidação da AIR após a Tomada de Subsídios permitirá definir o desenho a ser traduzido na proposta normativa, que será submetida a novo ciclo de participação social antes da deliberação final. A implementação propriamente dita deverá observar período de transição compatível com a extensão das mudanças aprovadas, bem como a preparação dos procedimentos internos e a orientação dos agentes regulados. Trata-se, portanto, de planejamento preliminar, sujeito a ajustes conforme a alternativa escolhida, as contribuições recebidas e as condições identificadas durante a elaboração da norma.

11.3. Conclusão da AIR preliminar

11.3.1. A análise desenvolvida indica que o problema regulatório não se limita à existência de cobranças controvertidas ou à denominação atribuída a determinados serviços. A questão central reside na dificuldade de delimitar as cestas, reconhecer as atividades que as compõem e identificar as condições em que uma prestação pode fundamentar cobrança autônoma. A heterogeneidade das tabelas e a insuficiente explicitação das regras de aplicação reduzem a comparabilidade, dificultam a identificação de possíveis sobreposições e ampliam a insegurança nas relações entre terminais e usuários.

11.3.2. Entre as dimensões examinadas ao longo desta AIR, a comparabilidade das tabelas e dos serviços portuários ocupa posição central no diagnóstico consolidado. Embora, no âmbito da Análise Multicritério, essa dimensão tenha recebido peso numérico inferior ao atribuído aos critérios de redução de conflitos e de modicidade de preços — por corresponder, na estrutura de preferências construída pelo Grupo de Trabalho, a uma condição instrumental em relação a esses resultados finalísticos, e não a um fim em si mesma —, a evidência reunida nos Capítulos 3 e 4 indica que a ausência de comparabilidade constitui a manifestação mais recorrente e mais extensamente documentada do problema regulatório. As próprias alternativas mais bem avaliadas na comparação — 1.5 e 1.2 — devem seu desempenho, em grande medida, à capacidade de ampliar essa comparabilidade por meio da padronização e da revisão das cestas de serviços. A recomendação técnica desta AIR deve, portanto, ser lida como reafirmação de que a comparabilidade, mais do que um resultado entre outros, constitui condição sem a qual os demais objetivos da intervenção dificilmente serão alcançados de forma sustentável.

11.3.3. As controvérsias examinadas confirmam que a simples enumeração de serviços não oferece resposta suficiente. A incidência de uma cobrança depende do conteúdo material da prestação, do fato que a desencadeia, de seus marcos de início e término e da relação jurídica que fundamenta o pagamento. A disciplina regulatória deve permitir que esses elementos sejam reconhecidos de maneira consistente, sem desconsiderar as diferenças operacionais entre as instalações nem restringir injustificadamente o desenvolvimento de novos serviços.

11.3.4. A comparação das alternativas apontou maior aderência das soluções que combinam a padronização da estrutura com a revisão das cestas existentes. A Alternativa 1.5 obteve a maior pontuação ao preservar a possibilidade de reconhecimento de novas prestações mediante avaliação prévia da Antaq. A Alternativa 1.2, baseada em rol taxativo, apresentou resultado muito próximo e também se mostrou compatível com os objetivos estabelecidos. A pequena diferença entre ambas revela que a escolha final dependerá, sobretudo, de juízo qualitativo acerca do equilíbrio entre previsibilidade, capacidade de adaptação e custos administrativos.

11.3.5. Em qualquer dessas configurações, a definição das cestas não implicará tabelamento dos preços. A liberdade comercial permanecerá preservada, sem prejuízo dos deveres de transparência e não discriminação e da atuação regulatória diante de eventuais abusos. A metodologia destinada ao exame de eventuais abusividades deverá, por isso, desenvolver-se de forma articulada com a organização dos serviços, utilizando classificações e unidades de cobrança que permitam comparar prestações equivalentes.

11.3.6. Os resultados também demonstram que a efetividade da intervenção dependerá de sua implementação. A nova disciplina deverá ser acompanhada de período de transição, orientação aos agentes, preparação dos procedimentos internos e monitoramento dos efeitos produzidos. O acompanhamento deverá verificar, especialmente, se a solução reduz conflitos, amplia a comparabilidade das tabelas e melhora a correspondência entre o serviço prestado e o valor cobrado, sem comprometer a eficiência operacional.

11.3.7. A recomendação apresentada permanece preliminar. A Tomada de Subsídios permitirá confrontar o diagnóstico, as premissas e a comparação das alternativas com as contribuições dos agentes afetados. Somente após essa etapa a AIR será consolidada e servirá de fundamento para a elaboração da proposta normativa, que será submetida a ciclo próprio de participação social antes da decisão final.

11.3.8. Conclui-se, portanto, que há fundamento para o aperfeiçoamento da disciplina vigente, especialmente quanto à organização das cestas e às regras que determinam sua aplicação. A AIR não antecipa a decisão da Diretoria Colegiada, mas delimita o espaço decisório e identifica os desenhos que, nesta etapa, apresentam maior capacidade de enfrentar o problema regulatório. A continuidade do Tema 3.10 deverá transformar essa orientação em solução juridicamente adequada, operacionalmente aplicável e passível de avaliação a partir de seus resultados.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Cota nº 00448/2026/PFANTAQ/PGF/AGU. NUP nº 00772.000238/2025-61. Brasília, DF: AGU, 4 out. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 104/2026-ANTAQ. Processo nº 50300.026112/2025-41. Documento SEI nº 2834081. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 13/2010-ANTAQ. Processo nº 50300.000159/2002. Brasília, DF: ANTAQ, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 141/2026-ANTAQ. Processo nº 50300.000692/2026-27. Documento SEI nº 2849689. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 215/2026-ANTAQ. Processo nº 50300.012151/2025-61. Documento SEI nº 2876158. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 232/2020-ANTAQ. Documento SEI nº 1198153. Brasília, DF: ANTAQ, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 284/2023-ANTAQ. Consolida o entendimento da Agência sobre o ISPS Code e sua cobrança. Processo nº 50300.001250/2021-93. Documento SEI nº 1955711. Brasília, DF: ANTAQ, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 35/2021-ANTAQ. Aprova proposta normativa submetida à Audiência Pública nº 4/2021. Documento SEI nº 1239313. Processo nº 50300.014335/2019-17. Brasília, DF: ANTAQ, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 355/2021-ANTAQ. Processo nº 50300.007917/2020-81. Documento SEI nº 1363809. Brasília, DF: ANTAQ, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 409/2022-ANTAQ. Processo nº 50300.013454/2019-52. Documento SEI nº 1680598. Brasília, DF: ANTAQ, 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 429/2026-ANTAQ. Processo nº 50300.000692/2026-27. Documento SEI nº 2974674. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 501/2024-ANTAQ. Brasília, DF: ANTAQ, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 618/2023-ANTAQ. Aprova norma sobre a estrutura dos serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas conteinerizadas. Processo nº 50300.014335/2019-17. Documento SEI nº 2090377. Brasília, DF: ANTAQ, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 678/2025-ANTAQ. Processo nº 50300.021420/2024-07. Documento SEI nº 2706497. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 69/2019-ANTAQ. Determina a realização de estudos sobre franquia e critérios para fixação de preço máximo do Serviço de Segregação e Entrega. Documento SEI nº 0840591. Brasília, DF: ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 735/2025-ANTAQ. Referenda a Deliberação-DG nº 81/2025. Documento SEI nº 2734307. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 762/2025-ANTAQ. Processo nº 50300.006052/2025-40. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdãos nº 562, 563 e 564/2024-ANTAQ. Denúncias relativas à cobrança de guarda provisória ou guarda transitória. Brasília, DF: ANTAQ, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Agenda Regulatória 2025–2028. Brasília, DF: ANTAQ, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/agenda-regulatoria. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Aviso de Audiência Pública nº 8/2021-ANTAQ. Documento SEI nº 1249224. Brasília, DF: ANTAQ, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Deliberação-DG nº 81/2025. Documento SEI nº 2721315. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Estatístico Aquaviário. Brasília, DF: ANTAQ, [s. d.]. Disponível em: https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Memorando de Entendimentos nº 1/2021, celebrado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, com a interveniência do Ministério da Infraestrutura. Processo nº 50300.011034/2021-56. Documento SEI nº 1355861. Brasília, DF: ANTAQ, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Multi-Rio Operações Portuárias. Correspondência apresentada no processo nº 50300.007917/2020-81. Documento SEI nº 1058089. Rio de Janeiro: Multi-Rio, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Jurídica nº 00158/2019/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU. Inspeção não invasiva de contêineres. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0765019. Brasília, DF: Procuradoria Federal junto à ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 102/2026/GRP/SRG. Tema 3.10 da Agenda Regulatória da Antaq 2025–2028. Documento SEI nº 2972285. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 206/2018/GRP/SRG. Inspeção não invasiva de contêineres. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0595402. Brasília, DF: ANTAQ, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 218/2022/GRP/SRG. Cumprimento do item III do Acórdão nº 355/2021-ANTAQ. Processo nº 50300.001250/2021-93. Documento SEI nº 1779035. Brasília, DF: ANTAQ, 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 36/2025/GRP/SRG. Pedido de medida cautelar do Sinter em face da Portonave. Processo nº 50300.006052/2025-40. Documento SEI nº 2506320. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Nota Técnica nº 48/2015/GRP. Brasília, DF: ANTAQ, 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Ofício nº 333/2020/URERJ/SFC-ANTAQ. Processo nº 50300.007917/2020-81. Documento SEI nº 1040233. Rio de Janeiro: ANTAQ, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Ordem de Serviço nº 8/2026/DG. Constitui Grupo de Trabalho para o desenvolvimento das oficinas de AIR do Tema 3.10. Documento SEI nº 2847050. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Parecer Técnico nº 127/2019/GRP/SRG. Resolução nº 7.321/2019-ANTAQ. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0918033. Brasília, DF: ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Parecer Técnico nº 39/2025/GRP/SRG. Processo nº 50300.012151/2025-61. Documento SEI nº 2589046. Brasília, DF: ANTAQ, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Parecer Técnico nº 56/2024/GRP/SRG. Denúncia relativa à cobrança de guarda provisória. Documento SEI nº 2327666. Brasília, DF: ANTAQ, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Parecer Técnico nº 60/2018/GRP/SRG. Inspeção não invasiva de contêineres. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0628710. Brasília, DF: ANTAQ, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Plano de Trabalho do Tema 3.10 da Agenda Regulatória 2025–2028. Documento SEI nº 2839503. Brasília, DF: ANTAQ, 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Relatório de AIR nº 1/2023. Item 3.5 da Agenda Regulatória 2022–2024: normalização das rubricas dos terminais de contêineres. Processos nº 50300.006565/2016-60 e nº 50300.006552/2018-52. Documento SEI nº 1825714. Brasília, DF: ANTAQ, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Relatório de AIR nº 2/2020. Franquia e metodologia para fixação de preço máximo do Serviço de Segregação e Entrega. Documento SEI nº 0960211. Brasília, DF: ANTAQ, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Relatório de Contribuições da Audiência Pública nº 8/2018. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0580225. Brasília, DF: ANTAQ, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Relatório Técnico nº 5/2021/GRP/SRG. Documento SEI nº 1412334. Brasília, DF: ANTAQ, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 100, de 23 de junho de 2023. Estabelece metodologia para determinar abusividade na cobrança da Taxa de Movimentação no Terminal. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 101, de 23 de junho de 2023. Estabelece instrumentos de aprimoramento da análise e fiscalização da cobrança da Taxa de Movimentação no Terminal e altera as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 72/2022. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 107, de 1º de novembro de 2023. Altera a Resolução ANTAQ nº 100/2023. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 108, de 1º de novembro de 2023. Altera a Resolução ANTAQ nº 101/2023. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 109, de 17 de novembro de 2023. Dispõe sobre a estrutura de serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas conteinerizadas e define diretrizes acerca dos serviços inerentes, acessórios ou complementares. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 112, de 2024. Altera as Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e nº 75/2022. Brasília, DF: ANTAQ, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 117, de 9 de setembro de 2024. Altera a Resolução ANTAQ nº 55/2021. Brasília, DF: ANTAQ, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 118, de 24 de setembro de 2024. Estabelece a obrigatoriedade da prestação de informações para alimentação do Sistema de Acompanhamento de Preços Portuários, Módulo APP. Brasília, DF: ANTAQ, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 132, de 24 de outubro de 2025. Revoga a Resolução ANTAQ nº 84/2022. Documento SEI nº 2721350. Brasília, DF: ANTAQ, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 55, de 9 de setembro de 2021. Dispõe sobre a elaboração de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação de

Resultado Regulatório no âmbito da ANTAQ. Brasília, DF: ANTAQ, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 61, de 30 de novembro de 2021. Estabelece a estrutura tarifária padronizada das administrações portuárias e os procedimentos para reajuste e revisão de tarifas. Brasília, DF: ANTAQ, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 62, de 30 de novembro de 2021. Brasília, DF: ANTAQ, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022. Estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias. Brasília, DF: ANTAQ, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 75, de 2 de junho de 2022. Estabelece obrigações para a prestação adequada do serviço portuário e dispõe sobre infrações administrativas. Brasília, DF: ANTAQ, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução ANTAQ nº 84, de 28 de julho de 2022. Suspende cautelarmente dispositivos da Resolução ANTAQ nº 72/2022. Brasília, DF: ANTAQ, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalacoes-portuarias/legislacao. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2012. Aprova a norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações de uso público nos portos organizados. Brasília, DF: ANTAQ, 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução nº 7.321-ANTAQ, de 2019. Processo nº 50300.007611/2016-48. Documento SEI nº 0891659. Brasília, DF: ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução nº 7.811-ANTAQ, de 2020. Declara a aderência da cobrança relativa à inspeção não invasiva à Resolução Normativa nº 34/2019 e aprova plano de trabalho. Brasília, DF: ANTAQ, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 19 de agosto de 2019. Estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias. Brasília, DF: ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas: características operacionais e preços praticados. Brasília, DF: ANTAQ, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antaq-1/estudo-em-destaque. Acesso em: 20 set. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Voto do Relator no processo nº 50300.007611/2016-48. Inspeção não invasiva de contêineres. Documento SEI nº 0866818. Brasília, DF: ANTAQ, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Voto do Relator no processo nº 50300.014335/2019-17. Estrutura dos serviços prestados pelos terminais de contêineres. Documento SEI nº 1941466. Brasília, DF: ANTAQ, 2023.

ARGENTINA. Administración General de Puertos (AGP). Resolução nº 43, de 17 de março de 2023. Aprova o novo tarifário homogêneo aplicável aos terminais de Puerto Nuevo. Buenos Aires: AGP, 2023. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-380986/texto. Acesso em: 20 set. 2026.

ARGENTINA. Lei nº 24.093, de 3 de junho de 1992. Actividades portuarias. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1992. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24093-492. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO (BTP). Tabela de serviços. Santos: BTP, [s. d.]. Disponível em: https://www.btp.com.br/pt/tabela-servicos. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 fev. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 e o art. 6º da Lei nº 13.848/2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre medidas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 out. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.259, de 18 de novembro de 2022. Altera o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11259.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo; cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Revogada pela Lei nº 12.815/2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para o PIS/Pasep e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31

dez. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10637.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.833.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.047, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia no setor portuário e altera a Lei nº 12.815/2013. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14047.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório — AIR. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2018/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_air.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

CENTRO NACIONAL DE NAVEGAÇÃO TRANSATLÂNTICA (CENTRONAVE). Manifestação apresentada à Audiência Pública ANTAQ nº 1/2011, de 8 de julho de 2011. Processo ANTAQ nº 50300.000381/2008-86, fls. 815–821. Brasília, DF: CENTRONAVE, 2011.

CHINA. Ministério dos Transportes. Guia de Serviços Portuários. Pequim: Ministério dos Transportes, 2023.

CHINA. Ministério dos Transportes; Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma. Medidas sobre cobrança e tarifação portuária. Jiao Shui Gui [2019] nº 2. Pequim, 2019. Prorrogadas pelo Comunicado Jiao Shui Gui [2024] nº 4. Disponível em: https://xxgk.mot.gov.cn/xzgfxwj/202404/t20240408_4115593.html. Acesso em: 20 set. 2026.

COMPLEXO DO PECÉM. Tabela de preços. Pecém: Complexo do Pecém, 2026. Disponível em: https://www.complexodopecem.com.br/tabela-de-precos/. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Cade condena operadores portuários por abuso de posição dominante. Brasília, DF: Cade, 8 ago. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-condena-operadores-portuarios-por-abuso-de-posicao-dominante. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Cade condena Tecon Suape por cobrança de THC2. Brasília, DF: Cade, 3 fev. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-condena-tecon-suape-por-cobranca-de-thc2. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Cade impõe medida preventiva contra operadores portuários do Complexo de Itajaí. Brasília, DF: Cade, 3 fev. 2021. Disponível em:

https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-impoe-medida-preventiva-contra-operadores-portuarios-do-complexo-de-itajai-sc. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Cade restaura medida preventiva contra Embraport e impede cobrança de taxa portuária. Brasília, DF: Cade, 17 jun. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-restaura-medida-preventiva-contra-embraport-e-impede-cobranca-de-taxa-portuaria. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Certidão de Julgamento do Recurso Voluntário nº 08700.001984/2020-12. Documento SEI/Cade nº 0768737. Brasília, DF: Cade, 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Departamento de Estudos Econômicos. Nota Técnica nº 29/2022/DEE/Cade. Brasília, DF: Cade, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/notas-tecnicas. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Mercado de serviços portuários. Brasília, DF: Cade, 2017. (Cadernos do Cade, v. 4). Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/cadernos-do-cade. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Mercado de serviços portuários. 2. ed. atual. Brasília, DF: Cade, 2024. (Cadernos do Cade, v. 21). Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/cadernos-do-cade. Acesso em: 20 set. 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Nota Técnica nº 9/2019/CGAA3/SGA1/SG/Cade. Processo Administrativo nº 08700.000351/2019-53. Documento SEI/Cade nº 0586186. Brasília, DF: Cade, 2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Processo Administrativo nº 08012.001518/2006-37. Brasília, DF: Cade, 2018.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Processo Administrativo nº 08012.007443/1999-17. Brasília, DF: Cade, 2005.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Processo Administrativo nº 08700.000351/2019-53. Brasília, DF: Cade, 2019–[em andamento].

DP WORLD SANTOS. Ferramentas e recursos: preços e serviços portuários. Santos: DP World, [s. d.]. Disponível em: https://www.dpworld.com/pt-br/about-us/our-locations/brazil/tools-resources. Acesso em: 20 set. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Electronic Code of Federal Regulations. Title 46, chapter IV, subchapter B, part 525: Marine Terminal Operator Schedules. Washington, DC: Office of the Federal Register, [s. d.]. Disponível em: https://www.ecfr.gov/current/title-46/chapter-IV/subchapter-B/part-525. Acesso em: 20 set. 2026.

GRUPO CHIBATÃO. Porto Chibatão: tabela de preços. Manaus: Grupo Chibatão, [s. d.]. Disponível em: https://www.grupochibatao.com.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

ITAPOÁ TERMINAIS PORTUÁRIOS. Tabela pública de preços e serviços 2025. Itapoá: Porto Itapoá, 2025. Disponível em: https://www.portoitapoa.com/wp-content/uploads/2025/03/Tabela-Publica-2025-Final-Fevereiro.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

MULTITERMINAIS. Multi-Rio: tabela de preços. Rio de Janeiro: Multiterminais, [s. d.]. Disponível em: https://www.multiterminais.com.br/tabela-de-precos. Acesso em: 20 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Gabinete do MPF junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Parecer nº 22/2026/MPF/Cade. Processo Administrativo nº 08700.003006/2017-18. Representante: Marimex – Despachos, Transportes e Serviços Ltda. Representada: Brasil Terminal Portuário S.A. Versão pública. Brasília, DF: MPF, 2026.

PORTONAVE. Tabela de preços. Navegantes: Portonave, 2026. Disponível em: https://www.portonave.com.br/pt/tabela-de-preco. Acesso em: 20 set. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Balanço aduaneiro 2023. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior. Acesso em: 20 set. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Manual Aduaneiro de Importação. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao. Acesso em: 20 set. 2026.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Portaria Coana nº 85, de 14 de novembro de 2017. Disciplina o despacho aduaneiro de importação na modalidade despacho sobre águas. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

RIO BRASIL TERMINAL. Tabela de preços. Rio de Janeiro: Rio Brasil Terminal, 2026. Disponível em: https://riobrasilterminal.com/tabeladeprecos. Acesso em: 20 set. 2026.

SANTOS BRASIL. Parecer sobre tributação dos serviços portuários no fluxo de importação. Documento SEI/ANTAQ nº 2958130. Santos: Santos Brasil, 2026.

SANTOS BRASIL. Tecon Imbituba: tabela de preços. Imbituba: Santos Brasil, 2025. Disponível em: https://www.santosbrasil.com.br/v2021/conteineres. Acesso em: 20 set. 2026.

SANTOS BRASIL. Tecon Santos: tabela de preços 2025. Guarujá: Santos Brasil, 2025. Disponível em: https://www.santosbrasil.com.br/_pages/unidades/tecon-santos.asp. Acesso em: 20 set. 2026.

SANTOS BRASIL. Tecon Vila do Conde: tabela de preços 2025. Barcarena: Santos Brasil, 2025. Disponível em: https://www.santosbrasil.com.br/v2021/conteineres. Acesso em: 20 set. 2026.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE/MF). Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 15/COGTL/SEAE/MF, de 23 de maio de 2011. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2011.

SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE (SEAE/ME). Parecer SEI nº 5.472/2021/ME. Contribuição à Audiência Pública ANTAQ nº 8/2021. Documento recebido na ANTAQ sob o SEI nº 1300808. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021.

SECRETARIA DE PROMOÇÃO DA PRODUTIVIDADE E ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA (SEPRAC/MF). Parecer SEI nº 37/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF. Contribuição à Audiência Pública ANTAQ nº 4/2018. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018.

SECRETARIA DE REFORMAS ECONÔMICAS (SRE/MF). Cobrança do serviço portuário de inspeção não invasiva: Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial. Brasília, DF: SRE/MF, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-reformas-economicas/parc/documentos/relatorio-parc-res-109-antaq.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

SEPETIBA TECON. Tabela pública de preços dos serviços prestados pelo Terminal de Contêineres do Porto de Itaguaí, versão 28.1. Itaguaí: Sepetiba Tecon, 2024. Disponível em: https://cdn-sites-assets.mziq.com/wp-content/uploads/sites/452/2024/11/TABELA-PUBLICA-SEPETIBA-TECON-V-28.1.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

SUPER TERMINAIS. Tabela de preços. Manaus: Super Terminais, [s. d.]. Disponível em: https://www.superterminais.com.br/pt/operacoes/tabela-de-precos. Acesso em: 20 set. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). 1. Turma. Recurso Especial nº 1.899.040/SP. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Julgado em 3 set. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 set. 2024. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/29012025-Primeira-Turma-declara-ilegal-cobranca-de-tarifa-para-entrega-de-cargas-em-terminais-retroportuarios.aspx. Acesso em: 20 set. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.286.157/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 24 fev. 2021. Brasília, DF: STF, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.443.287/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Segurança nº 40.087/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF: STF, 2025–2026.

TCP TERMINAL DE CONTÊINERES DE PARANAGUÁ. Tabela de preços. Paranaguá: TCP, [s. d.]. Disponível em: https://www.tcp.com.br/tabela-de-precos/. Acesso em: 20 set. 2026.

TECON SUAPE. Tabela de preços Tecon Suape S.A. Suape: Tecon Suape, 2025. Disponível em: https://www.teconsuape.com/docs/TeconPriceTable01012025.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

TERMINAL DE VILA VELHA (TVV). Estrutura de preços e serviços 2024–2025. Vila Velha: Log-In Logística, 2025. Disponível em: https://www.loginlogistica.com.br/wp-content/uploads/2025/11/estrutura-de-precos-e-servicos-terminal-portuario-de-vila-velha-2024-2025.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 923/2019. Processo TC nº 004.662/2014-8. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 1.250/2025. Processo TC nº 020.789/2023-8. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 1.439/2016. Processo TC nº 004.662/2014-8. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 1.448/2022. Processo TC nº 021.208/2019-0. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 1.704/2018. Processo TC nº 014.624/2014-1. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 1.825/2024. Pedido de reexame relacionado ao Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Plenário. Acórdão nº 2.310/2018. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 20 set. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017. Estabelece um regime para a prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos. Jornal Oficial da União Europeia, L 57, p. 1–18, 3 mar. 2017. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/352/oj/por. Acesso em: 20 set. 2026.

WILSON SONS. Tecon Rio Grande: estrutura de serviços e preços 2025. Rio Grande: Wilson Sons, 2025. Disponível em: https://cdn.wilsonsons.com.br/wp-content/uploads/2024/12/ESTRUTURA-DE-SERVICOS-E-PRECOS-TECON-RIO-GRANDE-2025-PORTUGUES.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

WILSON SONS. Tecon Salvador: tabela pública de preços e condições comerciais 2024–2025. Salvador: Wilson Sons, 2024. Disponível em: https://cdn.wilsonsons.com.br/wp-content/uploads/2025/01/Tabela-Publica-Tecon-Salvador-2024-2025.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

Atenciosamente,

RODRIGO GUIMARÃES TRAJANO

Especialista em Regulação dos Serviços de Transporte Aquaviário.

Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Guimarães Trajano**, **Agente Público**, em 16/10/2026, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.antaq.gov.br/, informando o código verificador **3057476** e o código CRC **48834235**.